HAL
open science

La compétence judiciaire en matière administrative en droit libanais et en droit français

Carl Irani

To cite this version:

Carl Irani. La compétence judiciaire en matière administrative en droit libanais et en droit français. Droit. Université de Grenoble, 2014. Français. NNT : 2014GREND006 . tel-01251657

HAL Id: tel-01251657

https://theses.hal.science/tel-01251657

Submitted on 11 Jan 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

UNIVERSITÉ GRENOBLE ALPES

THÈSE

Pour obtenir le grade de

DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ GRENOBLE ALPES

Spécialité : **Droit public**

Arrêté ministériel : 7 août 2006

Présentée par

Carl IRANI

Thèse dirigée par **M. Marcel-René TERCINET**
préparée au sein du **Centre de Recherches Juridiques**
dans **l'École Doctorale de Sciences Juridiques de l'Université de Grenoble…**

La compétence judiciaire en matière administrative en droit libanais et en droit français

Thèse soutenue publiquement le **15 décembre 2014**,
devant le jury composé de :

M. Jean-François DAVIGNON
Professeur émérite à l'Université de Grenoble 2, Président du Jury
M. Gilles GUIHEUX
Maître de conférences HDR à l'Université de Rennes 1, Rapporteur
M. Rami SAYADI
Professeur à l'Université Libanaise, Rapporteur
M. Marcel-René TERCINET
Professeur à l'Université de Grenoble 2, Directeur de thèse

« *La Faculté n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions émises dans cette thèse; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs* »

REMERCIEMENTS

Je suis absolument convaincu après la rédaction de cette thèse que cette dernière est loin d'être un travail solitaire. Sans le soutien, la confiance et l'aide de certaines personnes, je n'aurais jamais pu réaliser ce travail doctoral.

Je tiens tout d'abord à remercier le directeur de cette thèse M. le professeur Marcel-René TERCINET pour m'avoir guidé, encouragé et conseillé tout au long de mon travail.

Je remercie profondément les membres du jury qui m'ont fait l'honneur de participer à la soutenance de cette thèse.

Je remercie particulièrement la très chère amie demoiselle Nadine FEGHALI qui a pris à sa charge la mission fort difficile d'imprimer cette thèse et qui a eu à décoder parfois les mots pour comprendre mon écriture.

A ma femme et mes deux enfants, je les prie de m'excuser d'être loin d'eux voire parfois absent durant la période de la rédaction et je les remercie pour leur patience et compréhension.

Je passe enfin à une dédicace spéciale, pour ma mère qui m'a appris toujours que rien n'est impossible et dont son encouragement m'a permis d'achever cette thèse dans de bonnes conditions.

Liste d'abréviations

Act. jur : Actualité juridique

AJDA : Actualité juridique du droit administratif

Art. : Article

Ass. : Assemblée

Assoc. : Association

Bull. civ. : Bulletin civil de la Cour de cassation

CA. : Cour d'Appel

Cass. Crim. : Cour de cassation criminelle

Cass. Civ. : Cour de cassation civile

Cass. Fr. : Cour de cassation française

Cass. Lib. : Cour de cassation libanaise

CC : Conseil constitutionnel

CCF : Conseil constitutionnel français

CCL : Conseil constitutionnel libanais

CEF : Conseil d'Etat français

CEF sect. : Conseil d'Etat français Section

CEL : Conseil d'Etat libanais

CGPPP: Code général de la propriété des personnes publiques

Chron :	Chronique
Civ. Fr. :	Cour de cassation française, chambre civile
CJA :	Code de la justice administrative
Crim. Fr. :	Cour de cassation française, chambre criminelle
Comm. :	Commercial
D. :	Recueil Dalloz
EPA :	Etablissement public administratif
EPIC :	Etablissement public industriel et commercial
GAJA :	Grands arrêts de la jurisprudence administrative
G. Pal :	Gazette du Palais
JCA :	Jurisclasseur administratif
JCI :	Jurisclasseur
JCP :	Jurisclasseur périodique (Semaine juridique)
Leb. :	Lebon
LPA :	Les petites affiches
n. :	Numéro
Obs. :	Observation
Ord. :	Ordonnance
Rec. :	Recueil
Req. :	Requête
Rev. :	Revue

RDP :	Revue de droit public
RFDA :	Revue française de droit administratif
RJA :	Revue de la jurisprudence administrative
S. :	Sirey
Soc. :	Société
SPA :	Service public administratif
SPIC :	Service public industriel et commercial
s. :	Suivant
Sect. :	Section
TA :	Tribunal administratif
TC :	Tribunal des conflits
TCF :	Tribunal des Conflits français

Résumé

En vertu du principe de séparation des autorités, la répartition de compétence entre le juge administratif et le juge judiciaire se base sur la nature des matières en cause. Si les matières visées concernent le droit public, c'est la juridiction administrative qui est compétente. En revanche, le juge judiciaire serait compétent en cas où le litige en cause est lié à une matière de droit privé.

Toutefois, ce principe n'est pas absolu. La jurisprudence française ainsi que libanaise, admet qu'il existe des cas où le juge judiciaire serait compétent en matière administrative, au motif, entre autres, d'une bonne administration de la justice.

Cette compétence judiciaire peut être par nature lorsque le litige concerne des droits liés à la personne comme par exemple en cas d'atteinte à la propriété privée ou à une liberté individuelle, ou encore s'il s'agit d'un litige relatif à l'état des personnes.

Cette compétence serait par accessoire lorsqu'on est en présence d'une matière où le juge administratif est principalement compétent et la compétence du juge judiciaire n'existe qu'exceptionnellement.

C'est le cas par excellence des services publics à gestion privée, comme les services publics industriels et commerciaux, où il y a une grande marge de compétence attribuée au juge judiciaire. Le juge judiciaire aura également compétence dans les litiges relatifs à la gestion du domaine privé de l'Administration, où cette dernière se comporte comme un simple particulier gérant sa propriété.

Cette compétence judiciaire par accessoire trouve son apogée dans le cas où le juge judiciaire interprète et apprécie lui-même la légalité des actes administratifs.

Cette compétence du juge judiciaire en matière administrative n'est pas uniquement l'œuvre de la jurisprudence. Le législateur intervient parfois pour octroyer compétence à la juridiction judiciaire dans des matières qui devraient normalement relever de la compétence du juge administratif.

Si cette compétence est, dans la plupart des cas, justifiée par un souci de bonne administration de la justice, il existe des cas où il n'y a aucune raison juridique ni légale de ne pas attribuer compétence au juge administratif, qui est le juge naturel en matière administrative.

Abstract

In regard to the principle of separation of powers, the distribution of competences between the administrative and the ordinary courts is based on the nature of the litigations. If the matter concerns the public law, the administrative court is competent. Whereas the ordinary court would have jurisdiction whenever the litigation in question is related to a matter of private law.

However, this principle is not absolute. The French and Lebanese laws admit that there are cases where the judicial court would have competence in administrative litigations. This jurisdiction may be by nature when the litigation is related to infringement of private rights or individual liberty when the litigation concerns the personal status.

The competence of the civil judge can also be by accessory when it's basically the competence of the administrative judge but is given exceptionally to the judicial judge. This is the case of public utilities managed by private management such as industrial and commercial utilities or concerning the litigation related to the management of the private domain of the government who behaves like a normal person. This judicial competence is at its height when the judicial judge interprets and appreciates by himself the legality of the administrative acts.

The competence of the judicial judge in administrative acts is not only the result of the jurisprudence since the legislator interferes in many cases and grants competence to judicial judge in litigations that fall normally under the competence of administrative judge.

If this competence is in most cases justified by the concern of good administration of justice, there are cases where there is no judicial nor legal reason for not granting competence to administrative judge who is the normal judge in administrative matters.

Table des matières

LISTE D'ABRÉVIATIONS…….. 4
RÉSUMÉ…….. 7
ABSTRACT……..... 9
INTRODUCTION GÉNÉRALE……. 18
Section 1 : L'origine de la dualité juridictionnelle en France……. 18
I- La période de l'ancien régime……..…… 18
II- Le principe de la dualité juridictionnelle dans la période révolutionnaire…….. 19
III- L'institution de la juridiction administrative…….. 20
Section 2 : L'origine de la dualité juridictionnelle au Liban…… 21
I- La dualité juridictionnelle sous l'empire ottoman…….. 22
II- La période mandataire……... 24
III-La période de l'indépendance, consécration définitive du dualisme juridictionnel……. 26
Section 3 : L'évolution des critères de distribution des compétences entre les juridictions administrative et judiciaire……..... 27
I- La recherche d'un critère de compétence en France…… 28
A- Le critère organique……. 28
B- Critère de la nature de l'acte…….. 29
C- Critère dit de l'Etat débiteur…… 31
D- Critère de la distinction entre acte de puissance et acte de gestion…… 32
E- Critère du service public…….. 35
II- L'application historique du critère de compétence au Liban……. 39
A- L'application du critère de compétence sous l'empire ottoman…… 39
B- L'application du critère de compétence durant la période du mandat……. 41
C- L'application jurisprudentielle……. 43

Section 4 : Le Tribunal des Conflits, régulateur entre les juridictions judiciaires et administratives…… 45
I- Le Tribunal des Conflits français……. 46
II- Le Tribunal des Conflits libanais…… 49
A- L'origine…….. 49
B- L'état actuel du Tribunal des Conflits…… 50
Première partie : L'attribution par nature de la compétence judiciaire en matière administrative……. 56
Titre I : Le principe sacralisé « juge judiciaire gardien de la propriété privée et des libertés individuelles »……..... 59
Chapitre1 : Les deux théories classiques : la voie de fait et l'emprise irrégulière……. 59
Section 1 : La voie de fait : la raison d'être du statut reconnu au juge judiciaire gardien de la propriété privée et des libertés individuelles……. 60
I- Fondement de la voie de fait……. 60
A- L'origine de la théorie…….. 60
B- Définition de la voie de fait…….. 63
1- La définition doctrinale……. 63
2- La définition jurisprudentielle de la voie de fait…… 67
a- La définition jurisprudentielle française……. 67
§- La définition jurisprudentielle classique de la voie de fait…….. 67
§- La nouvelle conception de la voie de fait…….. 71
b- La définition jurisprudentielle libanaise…….. 73
3- Analyse et synthèse……. 75
II- Conditions d'existence de la voie de fait……. 82
- Première condition : L'existence d'une exécution matérielle……... 82
- Deuxième condition : L'exécution matérielle doit être sans aucun fondement juridique ou contenir une irrégularité grave……... 84
- Troisième condition : Atteinte à la propriété privée ou à une liberté publique…… 90

III- Conséquences de la voie de fait au plan des compétences juridictionnelles…… 93
A- La compétence du juge judiciaire comme conséquence directe de la voie de fait…… 93
1- La plénitude de compétence judiciaire…….. 94
2- L'exclusivité de la compétence judiciaire…….. 96
B- La compétence exceptionnelle du juge administratif en cas de voie de fait…….. 97
Section 2 : L'emprise irrégulière…… 98
I- Origine et définition de l'emprise irrégulière…… 98
A- Origine de l'emprise irrégulière…….. 98
B- Définition de l'emprise irrégulière……... 100
II- Conditions de l'emprise irrégulière……... 100
III- Effets de l'emprise irrégulière…… 102
Chapitre 2 : Le juge judiciaire gardien de l'état des personnes…….. 103
Section 1 : La compétence judiciaire française en matière d'état des personnes……. 102
I- Les litiges relatifs aux actes d'état civil……. 103
II- Les litiges concernant les incapacités des personnes……..... 105
III- Les litiges concernant le nom et le domicile……. 106
IV- Les litiges relatifs à la nationalité…….. 107
V- ***Les litiges relatifs au contentieux de l'électorat***……. 108
Section 2 : La compétence judiciaire en matière d'état de personnes au Liban……... 108
I- Les textes octroyant la compétence judiciaire en matière d'état des personnes…… 109
II- L'application jurisprudentielle libanaise des litiges relatifs à l'état des personnes……. 111
A- Le contentieux des décisions relatives à l'état civil……. 111
B- Le contentieux des décisions relatives à la nationalité…… 117
Titre II : L'éclipse du principe reconnaissant au juge judiciaire le statut de gardien de la propriété privée et des droits et libertés individuelles……. 121
Chapitre 1 : Le référé administratif…… 121

Section 1 : Le référé-liberté en France……. 122
I- Définition et conditions du référé-liberté…….. 123
A- Nécessité d'une urgence……. 123
B-L'exigence d'une liberté fondamentale……... 124
C- Une atteinte grave et manifestement illégale…….. 126
1- La gravité de l'atteinte……. 126
2- Le caractère manifestement illégal de l'atteinte……. 128
II- Pouvoirs du juge de référé-liberté…… 129
III- L'impact du référé-liberté sur la compétence naturelle du juge judiciaire en matière de liberté fondamentale……..... 130
A- Les opinions doctrinales……... 131
B- L'état jurisprudentiel…… 135
Section 2 : Le juge du référé administratif au Liban…… 139
I- Le cadre législatif du référé administratif au Liban…….. 140
II- Les effets du référé sur la compétence par nature du juge judiciaire…… 142
Chapitre 2 : Juge administratif gardien de la propriété privée et de droits et libertés individuelles…… 144
Section 1 : La voie de fait véritable « homme malade » en France…… 145
I- Les facteurs influant la raison d'être de la voie de fait……... 145
II- Le rétrécissement du champ d'application de la voie de fait : l'arrêt BERGOND/Société ERDF……. 151
Section 2 : L'absence de justification légale et juridique au Liban de l'incompétence du juge administratif en cas de voie de protection de la propriété privée et des libertés individuelles…… 155
I- Le juge administratif libanais : protecteur équivalent au juge judiciaire en matière de propriété privée et de liberté individuelle……..... 153
II- Une jurisprudence libanaise faiblement argumentée…….. 158
Conclusion de la première partie …….. 160

Deuxième partie : L'attribution par accessoire de la compétence judiciaire en matière administrative……. 163
Introduction : …… 163
1-L'attribution par accessoire du juge judiciaire français en matière administrative …… 165
2-L'application par accessoire de la compétence du juge judiciaire libanais en matière administrative « service à domicile »……..... 165
Titre I : La compétence judiciaire liée à la matière et aux activités des services publics……. 166
Chapitre 1 : Compétence et qualification de services publics…….. 168
Section 1 : Le service public administratif : compétence considérablement limitée du juge judiciaire…… 169
I- Définition générale du service public…… 169
II- La qualification du service public administratif…… 172
III- Effets de l'existence d'un service public administratif sur la compétence ……... 174
Section 2 : Le service public industriel et commercial, une compétence partagée entre le juge judiciaire et le juge administratif…… 175
I- L'origine de la notion …… 175
II- Critère d'identification…….. 177
A- Les qualifications textuelles……... 177
B- Les critères jurisprudentiels……... 179
1- L'objet du service……. 179
2- Critère tiré de l'origine des ressources financières…….. 182
3- Critère tiré des modalités de fonctionnement…….. 183
C- Effets de l'existence des services publics industriels et commerciaux…….. 186
1- Les litiges relatifs au personnel du service public industriel et commercial……... 186
2- Les litiges concernant l'organisation d'un service public industriel et commercial……... 191
3- Les litiges relatifs aux usagers du service public industriel et commercial……. 197
a- L'état jurisprudentiel en France……. 197
b- L'état jurisprudentiel au Liban …….. 201

Section 3 : Service public judiciaire : compétence concomitante de deux ordres juridictionnels……. 206
I- Les actes relatifs à l'organisation du service public judiciaire……. 209
II- Les actes relatifs au fonctionnement du service public judiciaire……. 217
A- Les mesures relatives à l'activité judiciaire……. 217
B- Les mesures de police judiciaire…….. 222
1- Critères de distinction entre la police administrative et la police judiciaire……. 222
2- La mise en œuvre du principe de distinction : les actes de police judiciaire…….. 231
Section 4 : Les services publics à nature hybride…….. 234
I- Les services publics sociaux…….. 235
II- Les services publics à vocation professionnelle……. 240
Chapitre 2 : La compétence judiciaire relative aux contrats et à la responsabilité des services publics……. 250
Section 1 : Les litiges relatifs aux contrats conclus par les services publics……. 250
I- Les contrats conclus par les services publics administratifs…… 250
II- Les contrats des services publics industriels et commerciaux……. 258
Section 2 : Les litiges relatifs à la responsabilité extracontractuelle engendrée par le fonctionnement des services publics……. 262
I- La responsabilité extracontractuelle des services publics industriels et commerciaux en France……. 262
II- Les litiges concernant la responsabilité extracontractuelle des services publics industriels et commerciaux au Liban…… 267
Titre II : La compétence judiciaire en dehors du champ des services publics……... 276
Chapitre 1 : Les litiges relatifs à la gestion du domaine privé de l'administration……. 276
Section 1 : Le régime juridique du domaine privé de l'administration……. 277
I- Le régime juridique du domaine privé en France…….. 278
II- Le régime juridique du domaine privé au Liban…… 279
Section 2 : Le contentieux du domaine privé de l'administration…… 281
I- Le contentieux de la gestion du domaine privé de l'administration en France……..... 281
A- Les décisions de droit privé…… 282

B- Les contrats de droit privé……..... 285
II- Le contentieux de la gestion du domaine privé de l'administration au Liban……... 289
Chapitre 2 : L'intervention du législateur dans l'attribution par accessoire de la compétence en matière administrative à l'ordre judiciaire……... 295
Section 1 : Les dérogations législatives en droit français……..... 296
I- Le contentieux judiciaire de la responsabilité publique…… 297
A- La responsabilité des membres de l'enseignement public……. 297
B- La responsabilité causée par un véhicule……. 300
C- La responsabilité en matière du fait des dommages causés par l'armée en temps de paix…… 303
D- Mécanisme d'indemnisation publique sans détermination d'un responsable…… 304
II- La compétence judiciaire en matière fiscale……..... 306
III- Le contentieux judiciaire en matière économique…… 311
A- La compétence de la juridiction judiciaire dans le domaine de la concurrence…….. 311
B- Certains secteurs spécifiques dans le contentieux économique……... 314
IV- Le contentieux judiciaire en matière sociale……. 315
A- Contentieux de la sécurité sociale…….. 315
B- Les litiges relatifs aux personnels de certains organismes…… 317
Section 2 : Les dérogations législatives en droit libanais…… 318
I- Les dérogations législatives de compétence en matière de responsabilité……... 318
A- Les demandes de dommages-intérêts résultant de travaux dans une propriété privée en vue d'installer des câbles d'électricité…… 319
B- Les demandes de dommages-intérêts résultant de réquisitions administratives……... 319
C- Les dommages causés par les véhicules de l'administration…… 320
D- Demande de dommages-intérêts résultant de la qualification des propriétés foncières comme des places naturelles protégées……..... 321
E- Demande de réparation des dommages subis par l'inscription des bâtiments et ouvrages comme des monuments historiques…….. 322
II- Les dérogations législatives en matière fiscale…….. 323
III- Les dérogations législatives en matière économique…….. 324
IV- Les dérogations législatives en certains secteurs spécifiques…… 324

A- Le contentieux du domaine postal…….. 324
B- Le contentieux judiciaire en matière de registre foncier……. 325
C- La compétence judiciaire en matière de titres de créance……... 328
D- Cas particulier du retour de la propriété expropriée…… 330
Chapitre 3 : La compétence judiciaire par ricochet en matière d'appréciation et d'interprétation des actes administratifs……. 333
Section 1 : La compétence du juge civil…… 333
I- L'interprétation des actes administratifs par le juge civil……. 333
II- L'appréciation de la légalité des actes administratifs par le juge civil……. 338
Section 2 : La compétence du juge répressif en cas d'interprétation et d'appréciation des actes administratifs……. 344
I- La compétence du juge répressif en droit français…… 344
II- La compétence du juge répressif en droit libanais……... 350
Conclusion de la seconde partie……. 352
CONCLUSION GÉNÉRALE……... 354
BIBLIOGRAPHIE……. 358
TABLE DES ARRÊTS CITÉS…….. 364
INDEX ALPHABÉTIQUE……... 400
LISTE DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS ADMINISTRATIFS ET DES ÉTABLISSEMENTS INDUSTRIELS ET COMMERCIAUX AU LIBAN..... 403

INTRODUCTION

Le système juridique, tant français que libanais, se caractérise par la séparation des juridictions administratives et judiciaires et la répartition parallèle des litiges. Cette séparation des juridictions a des origines historiques et révolutionnaires en France. Elle remonte à la période de chute de l'ancien régime et de la Révolution française et la loi de 1790 (section 1).

Au Liban, la séparation des deux ordres de juridictions administratives et judiciaires n'a pas les mêmes fondements qu'en France. En effet, le dualisme juridictionnel au Liban n'a pas existé qu'avec la création du Conseil d'Etat libanais (section 2). Cette séparation des autorités administratives et judiciaires en France et l'insertion du Conseil d'Etat libanais dans le système juridictionnel, ont généré une problématique de recherche de critère de compétence qui a évolué en France, pour être transféré entièrement au Liban (section 3).

Même avec l'existence de deux ordres de juridiction, il a fallu créer un haut tribunal pour trancher les conflits de compétences dans les cas d'application erronée des règles de distribution des compétences (section 4).

Section 1:L'origine de la dualité juridictionnelle en France

Sous « l'Ancien Régime » en France, l'autorité publique interdisait en quelque sorte aux juridictions ordinaires de connaître des affaires administratives (I), et l'idée de la nécessité d'une juridiction spécialisée commence à naître, mais n'apparaît clairement qu'à partir de la période révolutionnaire (II).

I- La période de l'Ancien Régime

L'idée principale sous l'Ancien Régime était qu'il est interdit aux juridictions ordinaires de connaître les litiges concernant l'administration. Elle se basait sur une raison politique plutôt que juridique car les « parlements » s'opposaient aux reformes voulues par le

pouvoir royal, et laissant ces litiges à la compétence de juridictions spéciales restant sous le contrôle du Roi. Cette prohibition apparaît surtout dans un contentieux des Eaux et Forêts attribué au XIIIème siècle à des officiers inferieurs et aux Maitres des Eaux et Forêts[1] et puis aux juridictions qui connaissaient de diverses contestations civiles dans le domaine des forêts domaniales, de la chasse, de la pêche et de la propriété.

Le principe ainsi apparu, fut affirmé au XVIIème siècle par l'autorité royale dans l'Édit de Saint-Germain de février 1641 qui proclame explicitement l'incompétence des juridictions ordinaires en matière administrative[2]. Ce principe de prohibition va être énoncé solennellement dans la période révolutionnaire.

II- Le principe de la dualité juridictionnelle dans la période révolutionnaire

C'est par la loi du 22 décembre 1789 sur la constitution des assemblées primaires et des assemblées administratives qui disposait dans son article 7 que les administrations locales ne pourraient être troublées dans l'exercice de leurs fonctions administratives par aucun acte du pouvoir judiciaire[3].

Le principe ainsi cité fut affirmé plus clairement par la loi d'organisation judiciaire des 16-24 août 1790 dont l'article 13 titre II précise que:

« Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives. Les juges ne pourront à peine de forfaiture, troubler de quelques manières que ce soit les opérations des corps administratifs ni citer devant eux les administrations pour raison de leurs fonctions ».

Mais en dépit de ces textes révolutionnaires, il n'y a pas eu une application absolue de cette prohibition du juge judiciaire. En effet, par exceptions, le juge judiciaire restait compétent pour trancher certains litiges[4].

---

[1] AUBY J-M. et DRAGO R, Traité de contentieux administratif, tome I, L.G.D.J 1984 p.375
[2] AUBY J-M et DRAGO R op cit. p.376
[3] GOYARD C, La compétence des tribunaux judiciaires en matière administrative, Montchrestien, 1962, p.75
[4] Les exemples sont cités par les professeurs AUBY et DRAGO dans leur Traité de contentieux administratif , il en fut ainsi des questions relatives à l'état des personnes : au cours des débats auxquels donna lieu la loi électorale des 15-27 mars 1791 confiant à l'administration le contentieux des élections administratives, TRONCHET proposa avec succès de réserver aux tribunaux judiciaires les litiges concernant l'aptitude électorale individuelle et notamment ceux relatifs

A part de quelques exceptions, le principe de séparation des autorités administratives et judiciaires, était interprété d'une façon stricte et parfois même les juridictions judiciaires furent « abusivement dépossédées » de litiges relevant de leur compétence. Mais les textes de la Révolution se sont bornés à arracher les affaires administratives à la compétence, des juridictions judiciaires sans créer des tribunaux administratifs pour trancher ces litiges, on a confié cette compétence à l'administration elle même[5], et l'action de juger les affaires administratives est vue comme le complément de l'action d'administrer. C'est la période où régnait le système dit de « l'administrateur-juge ».

Ce n'est qu'avec les réformes de l'an VIII et leurs suites que le principe du ministre-juge fut affaibli pour disparaître définitivement à la fin du XIXème siècle.

III- L'institution de la juridiction administrative

C'est par la Constitution du 22 frimaire an VIII (13 décembre 1799) que le Conseil d'Etat français verra le jour ; quelques mois après, le 17 février 1800, fut créé le Conseil de préfecture. Mais comme leur nom l'indique, ces deux institutions sont d'abord des conseils de l'administration et à cette époque, le règlement des litiges administratifs est transféré de l'administration active à l'administration consultative[6]. Mais les ministres, même avec ces reformes, étaient toujours compétents dans toute affaire où la loi n'a pas attribué compétence à d'autres instances et ceci en premier ressort sous le contrôle du Conseil d'Etat comme une juridiction d'appel. Selon la formule du professeur René

---

a la qualité personnelle de citoyen actif ou éligible. De même, une certaine tendance se manifeste à réserver à l'autorité judiciaire les questions relatives à la propriété privée. Les textes sur les biens des émigrés (D.21 Prairial an II) ou encore la loi du 2 Messidor an VII sur la contribution foncière attribuèrent à la juridiction judiciaire la connaissance des litiges concernant le droit de propriété lorsqu'ils se posaient à l'occasion des contentieux visés par ces textes. C'est ainsi, que le décret du 10 juin 1793 prescrivant la compétence administrative en matière de partage des biens communaux réserva la compétence des juridictions judiciaires pour les questions concernant les droits des particuliers ou les usages anciens (AUBY et DRAGO, op. cit p.381)

[5] Juger l'administration c'est aussi administrer, disait on alors, et ce fut l'une des causes majeures qui a motivé la séparation de la juridiction ordinaire et des autorités administratives et juridictionnelles à savoir le conseil d'état, chargées de juger l'administration (Pierre SANDEVOIR, Etudes sur le recours de pleine juridiction, L.G.D.J 1964 p.71 et s.)

[6] CHAPUS R, Droit administratif général, tome I, 14ème Montchrestien, p.733 et s.

CHAPUS « le fait le plus extraordinaire de l'histoire de la justice administrative est que les ministres ont conservé leur qualité de juge pendant près d'un siècle[7] ».

Sous l'influence fort reçue de LAFERRIÈRE, le Conseil d'Etat donne fin définitivement au système du « ministre-juge », par son arrêt « CADOT » rendu le 13 décembre 1889[8].

Quand aux conseils de préfecture, ils étaient présidés au début par des préfets et leur compétence était limitée aux catégories de litiges que la loi indique et ceci sous le contrôle en appel du Conseil d'Etat; leur compétence était limitée aux travaux publics et celui des contributions directes. En 1934, leur compétence s'élargit pour englober presque tout le contentieux des collectivités locales et en 1938 le contentieux des contrats comportant occupation du domaine public.

Dès le 1er janvier 1954 et par le décret-loi du 30 septembre 1953, les conseils de préfecture deviennent les tribunaux administratifs et obtiennent la qualité de juge de droit commun.

Le Conseil d'Etat acquiert le pouvoir de juger lui même et de statuer définitivement sans l'approbation du chef de l'état par la loi du 24 mai 1872. C'est la naissance de la justice dite « déléguée » qui a donné fin à la « justice retenue »; et c'est sur cette loi que le conseil constitutionnel français s'est basé pour déclarer que l'indépendance du Conseil d'Etat est au nombre des « principes fondamentaux reconnus par les lois de la République[9] ».

Si l'histoire et la Révolution ont conduit au dualisme juridictionnel en France, la naissance de ce dualisme au Liban est le résultat d'un processus largement différent.

Section 2 : L'origine de la dualité juridictionnelle au Liban

La séparation des autorités au Liban n'existait pas en effet dans « l'ancien régime »où régnait l'empire ottoman. Il n'y avait pas de juridictions administratives. L'administration

[7] Ibid.
[8] D,1891.3.41, S.1892.3.17, note HAURIOU M
[9] C.C, 22 juillet 1980, Lois de validation, AJ.1980 p.480 et p.602 note G.CARCASSONNE

était elle-même la juridiction (I) ; on ne peut parler d'une vraie dualité juridictionnelle au Liban que durant la période du mandat français (II) et celle de l'indépendance (III).

I- La dualité juridictionnelle sous l'empire ottoman

Le Liban faisait partie de l'empire ottoman qui était soumis à son tour au règne absolu du Sultan et le système politique à l'époque était un système féodal. Le pouvoir s'incarnait dans la personne du Sultan. L'Etat et le Sultan faisaient en quelque sorte une unité inséparable et l'idée d'une juridiction administrative et par conséquent un dualisme juridictionnel était inconcevable, car juger l'Etat ou ses fonctionnaires était considéré comme une atteinte directe à la personne du Sultan. D'ailleurs la personnification de l'Etat par le Sultan faisait obstacle à l'existence d'une juridiction administrative compétente pour trancher les litiges entre les administrés et l'administration; en outre la loi correctionnelle de1839 connue sous le nom de ligne « Hamayouni » ou « khat hamayouni al-charif » qui a apporté des changements fondamentaux dans l'administration, n'a pu contenir aucune innovation sur le plan de la dualité juridictionnelle et de la création d'une juridiction administrative.

Après la guerre de « KOROM » connu sous le nom de guerre de Crimée (1853-1856), que la Turquie a fait contre la Russie, le Sultan a demandé l'aide de la France et de l'Angleterre qui ont mis une condition essentielle pour offrir leur collaboration à l'empire ottoman, à savoir faire des changements radicaux dans l'empire et sur tous les niveaux[10].

Après la victoire de la Turquie et de ses alliés et par suite la signature de la convention de Paris de 1856, le Sultan exécute la promesse et promulgue plusieurs lois qui portaient sur le droit civil connu aussi sous le nom de MAJALLA en 1847 et le droit pénal en 1858 et les procédures pénales en 1879 ainsi que les procédures civiles en 1880, et le droit de commerce en 1850[11].

En 1868, une loi fut élaborée et institue un conseil nommé le Conseil d'Etat. Ce conseil avait des compétences législatives et juridictionnelles et il était composé de cinq chambres: la chambre interne et de guerre, la chambre financière et du « wakef », la

[10] EID E, Le contrôle par la juridiction judiciaire des actes de l'administration, 1973, p.15
[11] BAZ J, Traité de droit administratif, 1971, p.112 et s.

chambre législative, la chambre des travaux publics et d'agriculture et la chambre de « AL MAAREF » ou de connaissance[12]. On peut dire d'après son nom « MAAREF » qu'elle était relative aux questions de culture et d'enseignement.

La compétence juridictionnelle de ce Conseil était fort timide à cette époque; elle se limitait aux litiges concernant les fonctionnaires et seulement en matière disciplinaire.

En ce qui concerne les actes administratifs, l'article 13 de la loi du 8 mai 1869 décide que chaque chambre tranche les litiges qui relèvent de sa compétence et suivant les lois et règlements en vigueur et « annule tout acte illégal ».

Nonobstant ce texte, on ne pourrait pas parler de l'existence d'une juridiction administrative à cette époque. En effet le rôle du Conseil d'Etat était consultatif et non négligeable et il était très proche du Conseil d'Etat français avant la loi de 1872.

En effet, le Conseil d'Etat a connu durant cette époque des changements divers dans sa composition. En 1875, le nombre des chambres, qui était de cinq, s'est réduit à trois. En 1889, il a été institué dans la chambre législative, une juridiction de première instance qui avait pour rôle de statuer en premier ressort sur les actions soulevées contre les fonctionnaires de l'empire. En 1897, la chambre judiciaire devient indépendante et rassemble trois degrés de juridictions administratives, à savoir juridiction de première instance, d'appel et de cassation et le Conseil d'Etat fut divisé en trois sections; une section civile, une législative et une financière.

La loi du 2 avril 1888 définit plus clairement la compétence du Conseil d'Etat dans son article premier qui dispose que ce dernier est compétent pour étudier et préparer les projets de lois et les projets de règlements décide sur les questions concernant l'administration et tranche les litiges administratifs et les conflits de compétence entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire; il joue ainsi le rôle du Tribunal des Conflits (comme le Conseil d'Etat français à l'époque de la justice retenue).

L'article 2 de la loi de 1888 attribue au Conseil d'Etat un rôle consultatif, où il devait donner son avis sur chaque question que le Sultan ou le ministre lui envoie.

[12] BAZ J, Traité de droit administratif, 1975, p.14

Même à ce niveau on ne peut pas affirmer l'existence d'une juridiction administrative proprement dite. En effet, le Conseil d'Etat était présidé par un ministre assisté par des présidents de chambre et par des conseillers adjoints et des conseillers écouteurs[13] .

La situation était très proche de celle en France durant la période de la justice retenue, mais chaque chambre avait la compétence pour annuler tout acte illégal d'une façon indépendante sans revenir au Sultan.

A ce stade, le dualisme juridictionnel n'existe pas. Même un principe de séparation de pouvoir fait défaut et on ne peut même pas parler de l'existence d'une autorité judiciaire à ce niveau; cette situation va changer avec l'avènement de la période mandataire.

II- La période mandataire

A la fin de l'année 1918, les armées françaises et britanniques conquirent la Syrie et le Liban et les arrache à l'empire ottoman; et par le traité de Versailles du 28 juin 1919, ces deux pays ont été soumis au mandat. Le 24 juillet 1922, la S.D.N a pris la décision de mettre le Liban et la Syrie à un mandat confié à la France qui les a organisé à tous les niveaux, entre autres celui du système judiciaire. La période mandataire a connu une instabilité au niveau de l'existence d'un dualisme juridictionnel.

En effet, le gouverneur du Liban COBANE a élaboré le 11 juin 1919 une décision n452 portant la création d'une haute juridiction à Beyrouth, comme substitut à la Cour de Cassation ottomane. Le 12 février 1920, le gouverneur NIAGÈRE a pris la décision n1027 qui a transféré à la haute juridiction la compétence du Conseil d'Etat ottoman ainsi que les litiges soumis à ce Conseil nés avant le 1er octobre 1918 et a donné obligation d'exécuter toutes les décisions du Conseil d'Etat ottoman prises avant le 1er octobre 1918.

Le 6 septembre 1924, le gouverneur du Grand Liban élabore la décision n2668 comportant création d'un Conseil d'Etat libanais à Beyrouth; le 9 février 1925 le même

[13] Ibid, p.15

gouverneur édicte la décision n2979 comportant les procédures contentieuses devant le Conseil d'Etat calquées sur celles appliquées en France à cette époque.

Le Conseil d'Etat libanais était composé selon ces deux décisions d'un président libanais et de deux conseillers un français et un libanais et de deux autres conseillers adjoints l'un français et l'autre libanais; et en cas d'un conflit de compétence entre le Conseil d'Etat et l'administration ou une juridiction judiciaire, c'était une juridiction dite « la juridiction de nomination de l'autorité compétente » qui tranchait le litige de compétence; cette juridiction représentait en fait ce qu'on appellera plus tard le Tribunal des Conflits, et sa compétence englobait à la fois le Liban et la Syrie.

La composition de cette dernière juridiction était mixte, avec le secrétaire général du haut commissariat comme président et quatre conseillers; un magistrat français de la Cour de Cassation libanaise ou syrienne et un conseiller de la Cour de Cassation libanaise ou syrienne, le conseiller législatif au haut commissariat et un conseiller au Conseil d'Etat libanais ou syrien.

Créé en 1924, le Conseil d'Etat est abrogé par la loi du 24 mars 1928 et sa compétence est attribuée à la Cour de Cassation, mais suivant les procédures qui étaient appliquées devant lui, la Cour statuant toujours en assemblée plénière pour tous les litiges administratifs.

Le décret-loi du 3 février 1930 supprime la Cour de Cassation et fait de la Cour d'Appel un dernier degré de juridiction. Il crée dans ladite Cour une chambre administrative statuant sur les litiges administratifs. En outre, il n'est prévu au Liban qu'une seule Cour d'Appel composée de différentes chambres: civile, commerciale, pénale et administrative.

Ce système reste en vigueur jusqu'en 1934. Par une décision 178/L.R rendue du 10 août 1934, la Cour de Cassation a confié à l'une de ses chambres la charge de statuer sur les actions administratives. Cette chambre est à nouveau supprimer par la loi du 16 septembre 1939 qui réinstaure la Cour d'Appel avec une chambre administrative. Le Conseil d'Etat renait par la décision n89/L.R du 23 avril 1941. Le Conseil d'Etat est doté désormais d'un rôle consultatif et d'un rôle juridictionnel; et certains auteurs considèrent que la décision 89/L.R est le règlement le plus complet de l'organisation du Conseil d'Etat

libanais : toutes les législations postérieures ont repris le même contenu de ladite décision à quelques modifications près[14].

Si la période mandataire a hésité envers la création définitive d'un Conseil d'Etat à côté de la juridiction judiciaire, qu'a-t-il été après l'indépendance du Liban ?

III- La période de l'indépendance, consécration définitive du dualisme juridictionnel

A partir de l'année 1943, date de l'indépendance, et jusqu'à l'année 1950 c'est la réforme de 1941 qui a été appliquée. La loi du 11 mai 1950 réinstalle la Cour de Cassation et abroge le dualisme juridictionnel en supprimant le Conseil d'Etat et a créé comme auparavant une chambre administrative siégeant à la Cour de Cassation qui est compétente strictement pour les recours en excès de pouvoir et les élections : municipales, administratives et les désignations des maires. Et les juges uniques judiciaires sont compétents pour statuer sur tous les litiges relatifs au plein contentieux, mais en appliquant uniquement le code de procédure civile et non les procédures administratives.

Trois ans plus tard, le décret-loi n14 du 9 janvier 1953 décide d'abroger la décision n89/L.R et tout règlement contraire et remet en place le Conseil d'Etat. Le décret-loi n3 du 30 novembre 1954 a institué auprès du ministère de la justice, une juridiction administrative spéciale qui siégeait à Beyrouth. Son rôle était de statuer sur les actions de réparation des dommages causés par les travaux publics et celles relatives à des contrats conclus par l'administration pour assurer l'exécution des intérêts publics.

Elle était également compétente pour statuer sur les litiges concernant l'occupation du domaine public (article 2 dudit décret-loi).

Le 12 juin 1959, le décret-loi n119 organise le Conseil d'Etat libanais et crée le Tribunal des Conflits. La loi mise en vigueur par le décret n10434 du 14 juin 1975 a comporté un nouveau règlement pour le Conseil d'Etat et a éliminé la juridiction administrative spéciale.

[14] BAZ J, op cit. p.25

Il apparaît clairement de cette présentation des textes, que l'instabilité de l'institution dite le Conseil d'Etat revient à notre sens à ce que l'intention des pouvoirs publics à l'époque était de ne pas créer une entité juridictionnelle indépendante et qui aurait la compétence d'annuler tout acte illégal émanant de ces pouvoirs publics. Mais l'influence législative, jurisprudentielle et même culturelle de l'Etat français a rendu au Conseil d'Etat libanais sa stabilité finale.

En 1993, le 6 octobre, la loi 259 modifie quelques articles de la loi de 1975, en instituant la procédure du référé administratif et en introduisant le principe de l'astreinte en cas d'inexécution des jugements.

La loi n227 du 31 mai 2000 prévoit des juridictions administratives de premier degré, le Conseil d'Etat sera une juridiction d'appel pour les décisions rendues par ces juridictions; celles-ci n'ont jamais fonctionné et le Conseil d'Etat reste l'unique juridiction pour les litiges à caractère administratif.

Après avoir consacré la dualité juridictionnelle en France et au Liban, le problème essentiel est celui de la détermination d'un critère de compétence entre ces deux ordres de juridictions. Est-ce-que le Conseil d'Etat est compétent pour connaître de tout litige à caractère administratif quelque soit son objet ou son domaine? Et dans l'affirmative, comment distinguer un litige administratif d'un autre non administratif et comment par conséquent déterminer la juridiction compétente?

Section 3: L'évolution des critères de distribution des compétences entre les juridictions administrative et judiciaire

L'histoire jurisprudentielle en France nous enseigne que le critère de compétence entre les deux ordres juridictionnels administratif et judiciaire est passé par différentes phases au XIXème siècle et au début du XXème siècle (I).

Au Liban et en dépit de l'instabilité d'une consécration de l'existence d'un Conseil d'Etat, on pourrait dégager quelques premiers critères de compétence soit par la loi elle-même portant sur l'organisation de ce conseil ou des chambres administratives statuant sur les matières administratives, soit par une jurisprudence bien timide à cette époque (II).

I- La recherche d'un critère de compétence en France

Dès l'instauration de la juridiction administrative en France et la consécration du principe de séparation des autorités, des critères de compétence commencent à exister successivement et en parallèle avec l'élargissement du rôle du Conseil d'Etat.

A- Le critère organique

Le critère organique a survécu à la législation de la séparation des pouvoirs et à la disparition de la théorie dite du « ministre-juge ». La conception de ce critère est la plus facile et la plus large; tout acte quelle que soit sa nature (juridique, matérielle, réglementaire, individuelle, contractuelle) émanant de l'administration échappe à la compétence de la juridiction judiciaire et rentre dans celle de la juridiction administrative[15].

Le critère organique était lié à la qualité de l'auteur de l'acte en question. Son application était tellement vague que tout procès intéressant l'administration ayant une relation directe ou indirecte, proche ou lointaine avec ses fonctions, échappe ipso facto aux tribunaux judiciaires.

Il suffisait donc que l'auteur de l'acte soit une personne publique ou une personne liée à l'administration pour considérer que la juridiction administrative était exclusivement compétente.

L'arrêt GODARD cité par le professeur Claude GOYARD[16] envisage l'application de ce critère par la jurisprudence à cette époque « …considérant que la loi du 16 fructidor an III en défendant expressément aux tribunaux de connaître des actes d'administration a bien déterminé la compétence de l'autorité administrative en tout ce qui touche l'application et

[15] EID E, op. cit ,p.18
[16] GOYARD C, op. cit. p.125

l'exécution immédiate des actes émanés d'elle ;…que ces questions qui frappent essentiellement sur la substance des actes faits par l'autorité administrative ne peuvent être mieux résolus que par cette autorité; que dans le système contraire il dépendrait des tribunaux par forme d'application ou d'interprétation, de modifier et même d'anéantir les actes de l'autorité administrative[17] ».

Le critère organique, appliqué comme tel, limite ainsi la compétence judiciaire aux seuls actes et faits juridiques et matériels émanant strictement des particuliers.

Tout au long du début du XIXème siècle et jusqu'au milieu de ce dernier, le Conseil d'Etat cite expressément le critère organique dans ses arrêts pour fonder sa compétence, c'est ainsi que dans l'arrêt TREMONT du 16 juillet 1803 il affirme que « ….considérant que le citoyen B n'a souscrit des lettres de change dont il s'agit que comme économe de l'hôpital militaire de T et par conséquent comme agent du gouvernement; que c'est en cette qualité qu'il a été assigné et condamné ;

Considérant que les contestations relatives au paiement des fournitures faites pour le compte du gouvernement entre les particuliers et les agents du gouvernement devaient être jugées administrativement[18] ».

En parallèle avec le critère organique et sous l'influence de la doctrine, un critère relatif à la nature de l'acte commença à se faire jour sans éliminer le critère formel.

B- Critère de la nature de l'acte

L'idée élaborée par la doctrine consistait à prendre en considération, à côté du critère organique qui ne suffisait pas à lui seul à établir la compétence des juridictions administratives, la nature de l'acte émanant de l'administration et précisément la nature de la contestation.

[17] Ibidem, référence citée par GOYARD, CEF, 5 fructidor an IX, GODARD, décret sur conflit, H.F, Kœchlin Compétence administrative et compétence judiciaire de 1800 à 1830, Etude de jurisprudence, édition 1950 n79, p.78 et s.

[18] Ibid. p.129

Les litiges portant sur des questions de droit privé seront de la compétence judiciaire. C'est le cas par exemple lorsque l'acte litigieux est pris en application d'une disposition du code civil « …considérant que dans l'espèce le conseil de préfecture a fondé sa décision sur l'article 538 du code civil d'où il résulte qu'il n'était pas compétent pour connaître de la contestation[19] » ou le cas d'un contrat ou d'une obligation régis par le droit privé : « considérant que ces questions ne peuvent être jugées que par les règles du droit commun dont l'application appartient aux tribunaux[20] » .

En revanche, si le litige en question soulevait des questions de droit public la compétence était administrative.

Il est clair donc qu'à cette époque le critère organique n'était pas le seul à déterminer la compétence du juge administratif en la matière; celle ci dépend également de la nature et de l'objet du litige.

Mais sous l'influence continue de la doctrine, ces critères vont connaître un affaiblissement progressif sans qu'ils disparaissent complètement. En effet, en 1841, M. Adolphe CHAUVEAU écrit : « on ne réfléchit pas assez à ce principe premier tiré de la nature même des actes administratifs: l'acte protégé par les lois sur la séparation des pouvoirs ne puise pas sa qualification dans la qualité de la personne qui le reçoit, mais dans la matière qu'il concerne »[21].

Ainsi, et suite à l'impact direct de la doctrine, la jurisprudence va admettre que la présence d'un acte administratif ne signifie pas que la compétence est ipso facto administrative. D'ailleurs la compétence judiciaire va s'étendre aux contrats de l'Etat et aux atteintes à la propriété privée.

Un critère dérivé du critère organique va déterminer la compétence du juge administratif en fonction de l'existence d'une dette publique à la charge de l'Etat.

---

[19] CEF, 30 juin 1813, PINTEVILLE ROCHE, rec. I, p.459
[20] CEF, 18 avril 1821, MEURISSE, ROCHE, rec. III, p.58
[21] CHAUVEAU, Principe de compétence I, p.122, cité par AUBY et DRAGO, op.cit, p388

C- Critère dit de l'Etat débiteur

Ce critère se base sur le principe suivant: chaque acte dont l'objet est de déclarer une dette publique à la charge de l'Etat doit être édicté par l'administration et par conséquent doit sortir de la compétence administrative et échapper à la compétence judiciaire[22].

Le Conseil d'Etat se fondait pour justifier la compétence administrative sur les textes révolutionnaires d'après lesquels l'autorité administrative seule peut déclarer l'Etat débiteur (loi des 17juillet-8 août 1790 et le décret-loi de la convention du 26 septembre 1793[23]).

En effet déclarer l'Etat comme débiteur est un acte exorbitant du droit commun puisqu'il exige de l'Etat de payer une somme d'argent et consiste à donner un ordre au pouvoir exécutif. Par conséquent le juge judiciaire se trouve incompétent pour connaître la légalité de cet acte litigieux.

Alors que selon le critère organique, on se base sur l'auteur de l'acte pour déterminer la compétence. D'après le critère de l'Etat débiteur, c'est l'objet de l'acte qui est en question; si ledit objet est la déclaration d'une dette, la compétence est administrative.

Progressivement, le Conseil d'Etat et le Tribunal des conflits vont écarter explicitement l'argumentation tirée des textes révolutionnaires et la substituer par le principe de la responsabilité administrative nécessitant l'examen d'actes administratifs qui est interdit à l'autorité judiciaire[24].

Et même lorsque le Conseil d'Etat se réfère aux textes révolutionnaires, il pose le principe que « les droits et obligations nés de l'exécution des services publics ne peuvent être soumis à un régime de droit privé, que notamment la responsabilité que peut encourir l'Etat en cas de faute commise par ses agents présente des caractères particuliers et que dès lors, elle ne peut être appréciée que par l'administration[25] ». Il faut néanmoins

[22] EID E, op.cit, p21
[23] CEF, 26 août 1835, CLAMONT ZUNTZ, rec. p185
[24] TCF, 20 mai 1850, MANOURY, rec. p477
[25] CEF, 6 décembre 1855, ROTHSCHILD, p105

mentionner qu'il reste durant cette période des arrêts qui se réfèrent, même exclusivement, aux textes de 1790 et 1793[26].

A cette époque, on remarque aussi une certaine attitude de refus des juges judiciaires qui refusent dans différentes affaires le principe posé par le Conseil et admettent la compétence judiciaire en affirmant que le litige concernait une activité administrative soumise au droit privé[27].

Cette divergence entre l'administratif et le judiciaire conduit le Tribunal des Conflits « nouvellement reconstitué » à adopter en 1873 le principe posé par la juridiction administrative mais sur une base légale différente.

C'est par l'arrêt BLANCO du 8 février 1873[28]que le Tribunal des Conflits décide que la responsabilité de l'Etat relative aux dommages causés aux particuliers par le fait des personnes qu'il emploie dans les services publics ne peut être régie par les principes du droit privé et que, dés lors, l'autorité administrative peut seule en connaître.

L'histoire doctrinale et jurisprudentielle nous enseigne que l'apport de l'arrêt BLANCO dépasse largement le principe de l'abandon du critère de l'état débiteur. Cet arrêt va être le pilier originaire du critère dit du « service public » qui va servir à déterminer entre autres la compétence judiciaire en matière administrative.

Un autre critère circulait à cette époque dans la doctrine et la jurisprudence. Il était tiré ainsi de la nature et de l'objet de l'acte.

D- Critère de la distinction entre acte de puissance et acte de gestion

Durant la seconde moitié du XIXème siècle, la doctrine ainsi que la jurisprudence adoptent un nouveau critère de répartition de compétence entre l'administratif et le judiciaire, qui consiste à distinguer entre les actes de puissance publique ou d'autorité qui émanent de l'administration, et les actes de gestion où elle se comporte de la même

[26] CEF, 21 janvier 1871, Préfet de la Seine, rec. p5
[27]Cass.civ., 19 décembre 1854, Veuve BRUN, Sirey 1855, p.265
[28] TCF, 8 février 1873, BLANCO, rec. p.61, Conclusions DAVID

manière que les individus. Ainsi le juge administratif sera compétent pour connaître les actes de puissance publique et la compétence judiciaire existe uniquement pour les actes de gestion.

La logique de ce critère est la suivante : lorsque l'administration utilise ses prérogatives de puissance publique par le biais du droit public, la compétence doit être administrative puisqu'elle édicte des actes administratifs unilatéraux comportant des ordres s'imposant aux administrés.

En revanche, lorsque l'administration se comporte comme les administrés, écartant ses prérogatives de puissance publique et appliquant le droit privé, la compétence est judiciaire comme la gestion de sa propriété et ses services publics.

Cette conception, fort convaincante, est développée par plusieurs éminents auteurs à l'époque à savoir MERLIN, LOCRE, PANSEY, CHAUVEAU, CORMENIN, AUCOC et surtout LAFERRIÈRE[29].

Dans ses conclusions sous l'arrêt PINARD[30] en 1869, M. Léon AUCOC déclare que « la juridiction administrative est la juridiction ordinaire et normale quand il s'agit de statuer sur les actes d'autorité faits par l'administration. Sa compétence ne cesse que lorsque l'Etat agit dans des conditions du droit privé lorsqu'il passe un contrat soit pour la gestion de ses propriétés soit même pour la gestion de ses services publics ».

Edouard LAFERRIÈRE qui tenait particulièrement à ce critère l'expose comme tel « la jurisprudence du Conseil d'Etat a progressivement atténué l'ancienne interprétation du principe de séparation en soumettant à un examen plus attentif le principe de séparation des pouvoirs et en combinant la notion de l'acte administratif avec une autre notion trop négligée au début, celle des attributions fondamentales de l'autorité judiciaire. D'après une doctrine universellement admise, il ne suffit plus pour faire échec à la compétence des tribunaux d'invoquer un intérêt public ou de donner une forme administrative à des actes qui d'après leur objet relèveraient du droit commun. Il faut que le caractère administratif résulte de la nature même de l'acte et non pas uniquement de la qualité de

[29] EID E, op.cit p25
[30] CEF, 26 février 1869, PINARD, D.1869.3.74

son auteur ou du but qu'il se propose. On ne doit donc pas considérer comme échappant de plein droit à la compétence judiciaire tout acte émanant de l'administration, toute opération accomplie ou prescrite par elle en vue d'un intérêt général mais seulement les actes ou opérations qui se rattachent à l'exercice de la puissance publique et qui excèdent à ce titre les facultés des citoyens[31]».

Pour cet illustre juriste, les actes d'autorité existent lorsque l'administration agit comme « dépositaire d'une part de l'autorité ou de la puissance qui est un des attributs du pouvoir exécutif. Le commerce juridique est dominé ici, non plus par le principe d'égalité mais par celui d'autorité[32]. Tandis que les actes de gestion sont ceux que l'administration accomplit en qualité de gérant et d'intendant de services publics et non comme dépositaire d'une part de souveraineté. Les facultés que l'administration exerce dans l'accomplissement de ses actes n'excèdent pas en général celles que les citoyens possèdent en vertu du droit privé ou qu'ils peuvent s'attribuer par des stipulations librement consenties[33] ».

Mais la jurisprudence ne faisait rentrer en réalité dans les actes de gestion que les activités patrimoniales et les contrats.

La critique apportée à ce critère de distinction entre acte de puissance publique et acte de gestion était qu'il réduit la compétence du juge administratif à un domaine étroit, puisqu'il couvre seulement les injonctions émanées de l'administration. Pourtant son autorité est beaucoup plus large puisqu'elle peut toujours, sans imposer des injonctions, conclure des contrats qui contiennent des clauses exorbitantes du droit commun, ou soumis à un régime exorbitant.

Certains auteurs, comme le doyen Maurice HAURIOU distingue pour combler cette lacune dans les actes de gestion entre les actes de gestion publique et les actes de gestion privée. Dans les actes de gestion publique, l'administration gère ses services en utilisant les prérogatives que lui attribue le droit administratif, tandis que dans les actes de gestion privée, l'administration gère ses affaires et ses propriétés privées en concluant

[31] Cité par AUBY et DRAGO, op.cit p392
[32] Ibidem, p.392
[33] Ibidem, p.392

des contrats conformément à ceux de droit privé. D'autre part, les actes pris pour assurer le fonctionnement des services publics sont considérés comme relevant de la juridiction administrative au moins en ce qui concerne l'Etat.

Par ailleurs, l'évolution de la notion de service public, a incité à la fois la doctrine et la jurisprudence à abandonner progressivement le critère de distinction entre acte d'autorité et acte de gestion en faveur d'un nouveau critère.

E- Critère du service public

L'idée du service public est apparue durant la première moitié du XIXème siècle, mais elle ne servira de critère de compétence entre l'administratif et le judiciaire qu'après la seconde moitié du XIXème siècle.

Le Conseil d'Etat a utilisé le critère du service public pour la première fois dans son arrêt ROTHSCHILD du 6 décembre 1855 (précité) dans lequel il considère que revient à l'administration seule le pouvoir d'organiser le fonctionnement des services publics, de déterminer les liens entre l'Etat et ses fonctionnaires et entre les administrés bénéficiaires dudit service, et d'apprécier la nature des droits et obligations réciproques qui naissent de ces liens. Ces mêmes droits et obligations ne peuvent être soumis aux seules règles du droit civil qui régissent les relations entre personnes privées et la responsabilité de l'Etat du fait de ses fonctionnaires n'est ni générale ni absolue, celle-ci varie suivant la nature et les besoins de chaque service et il revient à l'administration seule de déterminer ces conditions.

Donc d'après l'arrêt ROTHSCHILD, les obligations et les droits naissant de l'exécution des services publics ne peuvent être régis par les règles de droit privé. La responsabilité de l'Etat du fait de ses fonctionnaires ne peut être appréciée que par l'administration elle-même.

Ces principes ainsi dégagés ont été confirmés par d'autres décisions émanant du Conseil d'Etat et par le Tribunal des Conflits le 8 février 1873 dans son fameux arrêt BLANCO[34]. Les faits de cet arrêt se résument ainsi: le père de l'enfant BLANCO a saisi les tribunaux

[34] TCF, 8 février 1873, BLANCO, D. 1873.3.17

judiciaires d'une action en dommages-intérêts contre l'Etat suite à un accident du wagonnet d'une manufacture de tabacs exploitée en régie par l'Etat, qui a renversé et blessé son enfant. Le père fonde son action sur le droit civil, étant donné que la faute est commise par les ouvriers de la manufacture.

Le Tribunal des Conflits déclare l'incompétence du judiciaire et affirme la compétence de l'administratif.

Sans rentrer dans la qualification de l'apport de cet arrêt et sur la question de savoir s'il constitue la « pierre angulaire » du droit administratif tout entier, ou s'il n'a pas cette importance qu'on lui a prêtée[35]; ce qui nous importe c'est qu'avec l'arrêt « BLANCO » qui a suivi l'arrêt « ROTHSCHILD » le service public apparaît désormais comme le critère de la compétence administrative.

La jurisprudence BLANCO ainsi que le critère du service public va s'étendre progressivement à l'activité des personnes publiques autres que l'Etat, et ceci par trois arrêts à savoir TERRIER[36], FEUTRY[37] et THÉROND[38].

---

[35] LONG M, WEIL P, BRAIBANT G, DÉLVOLVÉ P, GENEVOIS B, Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, 18ème édition, p.1

[36] CEF, 6 février 1903, TERRIER, rec. p.94, Conclusions ROMIEU. Les faits de cette espèce sont les suivants: le conseil général du département de Saône-et-Loire a pris une délibération qui donne une prime à tout individu qui détruit une vipère; le sieur TERRIER après s'être vu refuser le paiement de la prime par le préfet au motif qu'il n'y a plus de crédit, saisit le Conseil d'Etat et demande de censurer la violation par le département du contrat qu'il avait conclu avec les chasseurs de vipères ;le Conseil d'Etat reconnait sa compétence et affirme « …que du refus du préfet d'admettre la réclamation dont il l'a saisi il est né un litige dont il appartient au Conseil d'Etat de connaitre et dont ce conseil est valablement saisi par les conclusions subsidiaires du requérant »

[37] TCF, 29 février 1908, FEUTRY rec. p.209: les faits se résument ainsi, il s'agissait de dommages-intérêts réclamés au département de l'OISE, par un cultivateur dont quelques meules avaient été brûlées par un malade mental évadé d'un asile départemental .La victime ayant saisi les tribunaux judiciaires, le préfet a élevé le conflit et le Tribunal des Conflits a considéré que le litige relevait de la compétence du juge administratif; il a été ainsi reconnu que toutes les actions fondées sur l'inexécution ou la mauvaise exécution d'un service public relevaient de la compétence administrative.

[38] CEF, 4 mars 1910, THÉROND, rec. p.193, Conclusions PICHAT il s'agissait dans l'espèce du sieur THÉROND qui avait le privilège exclusif par la ville de MONTPELLIER de la capture et de la mise en fourrière des chiens errants et de l'enlèvement des bêtes mortes qui n'auraient pas été réclamées par leurs propriétaires. La rémunération du concessionnaire était assurée par le paiement des taxes mises à la charge des propriétaires et par la valeur des dépouilles qui lui étaient abandonnées. Les stipulations de ce marché étaient demeurées inexécutées en ce qui concerne l'enlèvement des animaux morts appartenant à des propriétaires connus, le sieur THÉROND forma devant le conseil de préfecture de l'Hérault une demande en résiliation du marché, réclamant cent vingt mille francs à titre de dommages-intérêts. Le conseil de préfecture ayant rejeté ce recours. Le sieur THÉROND fit appel devant le Conseil d'Etat qui décida qu'en passant « un contrat avec sieur THÉROND »la ville a eu pour but d'assurer un service public, et qu'en conséquence le litige relevait de la compétence administrative.

Mais le critère du service public s'est avéré insuffisant parfois pour déterminer la compétence juridictionnelle en question. D'une part, quelques services publics ne sont pas soumis, vu leur nature et leur fonctionnement, à la compétence de la juridiction administrative comme le service judiciaire et en outre l'administration utilise parfois pour gérer ledit service des moyens de droit privé lorsqu'elle passe des contrats de bail et de transport et autres contrats analogues à ceux que les particuliers concluent entre eux, sans qu'elle utilise ses prérogatives de puissance publique.

D'autre part, il arrive que l'administration élabore des actes relevant de la compétence du juge administratif sans être nécessairement reliés à un service public comme par exemple les mesures qu'elle prend pour assurer le maintien de l'ordre public, la salubrité, la sécurité publique et la santé publique. En d'autres termes, il existe des cas où l'administration agit en dehors du service public et sans aucun lien avec ce service, et le Conseil d'Etat garde sa compétence en l'occurrence, sans que le litige en cause ait un lien direct ou indirect avec le service public.

Pour illustrer plus concrètement cette situation et pour démontrer l'insuffisance du critère du service public, la jurisprudence fournit un arrêt célèbre, Commune de MONSÉGUR, rendu par le Conseil d'Etat le 10 juin 1921[39].

Il s'agissait en l'espèce d'un accident qui s'était produit dans l'église de MONSÉGUR : trois enfants s'étant suspendus à la vasque du bénitier, ce dernier s'était renversé et un morceau de marbre avait sectionné la jambe d'un enfant à la hauteur de la cheville. Les parents de la victime obtinrent du conseil de préfecture la condamnation de la commune responsable de l'entretien de l'église à une indemnité de 10000F.F. Sur appel de la commune, le Conseil d'Etat[40] décide que « si depuis la loi du 9 décembre 1905 sur la séparation des églises et de l'Etat, le service du culte ne constitue plus un service public, l'article 5 de la loi du 2 janvier 1907 porte que les édifices affectés à l'exercice du culte continueront, sauf désaffectation dans les cas prévus par la loi du 9 décembre 1905 à être laissés à la disposition des fidèles et des ministre s du culte pour la pratique de leur religion, qu'il suit de là que les travaux exécutés dans une église pour le

[39] CEF, 10 juin 1921, Commune de MONSÉGUR, rec. p.573
[40] Les grands arrêts, op.cit, p228-229

compte d'une personne publique dans un but d'utilité générale, conservent le caractère de travaux publics et que les actions dirigées contre les communes à raison des dommages provenant du défaut d'entretien des églises rentrent dans la compétence du conseil de préfecture, comme se rattachant à l'exécution ou l'inexécution d'un travail public ».

Sans doute, on voit clairement que si le Conseil d'Etat a appliqué dans cette affaire le critère du service public, il aurait déclaré son incompétence parce que l'église après la loi du 9 décembres 1905 ne constituait plus un service public.

Cette insuffisance du critère du service public se manifeste aussi dans la conception même du service public qui a connu durant cette période une évolution remarquable et en donnant naissance à une nouvelle catégorie de services publics, à savoir les services publics industriels et commerciaux où l'administration utilise pour la gérance de ces services des moyens de droit privé. La compétence serait alors complètement ou partiellement judiciaire.

En outre, le principe qu'une personne privée gère un service public commence à avoir application au niveau des deux sortes de services publics, administratif et industriel, et commercial. On va revenir à la notion du service public au cours de cette thèse pour déterminer la compétence du juge judiciaire en la matière mais l'essentiel au niveau de cette introduction est de montrer que le critère du service public ne suffisait pas à lui seul à déterminer la répartition des compétences entre l'administratif et le judiciaire.

D'ailleurs tous les autres critères qu'on vient de voir ne pouvaient pas seuls déterminer la juridiction compétente. Le recours à un autre critère pour combler les lacunes du critère principal s'avère nécessaire qui l'anticipe et c'est cette opération qui a donné jusqu' à ce jour à la répartition des compétences son caractère évolutif.

Si la compétence juridictionnelle entre l'administratif et le judiciaire a connu dans l'histoire en France une évolution progressive sous l'influence doctrinale et jurisprudentielle, il en va quelque peu différemment au Liban.

II- L'application historique du critère de compétence au Liban

Il s'agit bien de s'intéresser à l'application du critère de compétence au Liban et non à son évolution; en effet, l'impact du droit français à la fois législatif et jurisprudentiel sur le système juridique libanais va réduire l'initiative et la créativité législative ainsi que jurisprudentielle en la matière. On ne peut parler au Liban alors d'une évolution proprement dite au niveau du critère de compétence. En réalité, il s'agit d'une application progressive dudit critère, suivant le degré d'influence du droit français sur l'ensemble du système juridique libanais.

On peut distinguer trois types d'application du critère de compétence à savoir: la période de l'empire ottoman (A), la période du mandat français (B) et celle de l'application jurisprudentielle du critère de compétence à l'époque suivante (C).

A- L'application du critère de compétence sous l'empire ottoman

Comme cela a déjà été précisé, après la guerre du KOROM (guerre de Crimée), la victoire de l'empire ottoman avec ses alliés et la signature de la convention de Paris de 1856,le sultan a tenu sa promesse et introduit des changements radicaux surtout au niveau législatif et judiciaire.

Bien qu'occulté par les ouvrages libanais, on peut affirmer que l'impact du système juridique français figurait dans toutes les lois qui organisaient le Conseil d'Etat de l'époque et plus nécessairement une application implicite mais certaine du critère de compétence administrative de la doctrine et de la jurisprudence française en vigueur durant cette période.

Si l'influence du système juridique français est claire sur la composition du Conseil d'Etat à l'époque notamment au niveau de son double rôle juridictionnel et consultatif et de sa compétence pour régler les litiges administratifs (loi du 2 avril 1886), elle est moins apparente au niveau du critère de compétence et il faut chercher plus profondément dans les textes pour en tirer le critère applicable.

En effet, l'article 13 de la loi du 8 mai 1869 relatif à l'annulation des actes administratifs illégaux, disposait que « chaque chambre statue sur les litiges qui rentre dans sa compétence suivant les lois et règlements en vigueur et annule tout acte illégal ».

Une analyse approfondie de cet article montre que par de l'annulation de tout acte illégal, il faut comprendre, tout acte administratif et non seulement acte d'administration; en d'autres termes, l'article 13 prend en considération la nature de l'acte et non seulement la personne de qui il émane et le mot « tout » vient confirmer certainement cette analyse.

Un autre argument dans ce sens, c'est la composition des chambres à cette époque. D'après la loi de 1866, Il y avait en effet cinq chambres et chaque chambre était compétente pour connaître des litiges spécifiques (travaux publics, commerce, agriculture, finance et législation..).

L'article 13 vise de l'obligation de statuer et d'annuler chaque acte illégal suivant la compétence de chaque chambre, ce qui montre sûrement et certainement que c'est la nature de l'acte, son contenu et son but qu'on doit prendre en considération pour déterminer la chambre compétente et non seulement le critère organique où seule la personne de qui émane l'acte détermine la compétence administrative.

Une simple comparaison avec l'Etat en France à l'époque de la loi de 1869, atteste de l'impact de ce dernier sur les législations ottomanes relatives à la compétence administrative.

A cette époque, on le sait, la doctrine ainsi que la jurisprudence en France, ont abandonné le critère organique et celui dit « l'état débiteur », et se basent plutôt durant cette époque sur la nature même de l'acte, son but, son contenu, surtout s'il constituait un acte de gestion ou un acte de puissance publique.

Certes, on n'était pas loin de l'adoption claire du critère du service public avec l'arrêt BLANCO de 1873, mais au niveau de l'influence sur la législation ottomane, on peut dire qu'elle apparaitrait même implicitement dans les textes de la loi de 1866 et de l'article 13 de la loi du 8 mai 1869.

Enfin, et surtout, il faut mentionner aussi la loi du 2 avril 1888 qui a donné compétence au Conseil d'Etat pour statuer sur les litiges des fonctionnaires et la loi de 1897 qui a créé une juridiction de première instance dans la chambre législative qui faisait partie de la structure du Conseil d'Etat et qui était spécialisée uniquement dans tous les litiges dirigés contre les fonctionnaires et les employés de l'empire ottoman. Sans doute l'influence du système français est claire à ce niveau, puisque durant cette époque la jurisprudence ainsi que la doctrine prohibaient la connaissance par le juge judiciaire des litiges relatifs aux fonctionnaires qui avaient pour objet d'engager leur responsabilité.

Durant le mandat français, l'application du critère de compétence entre l'administratif et le judiciaire se manifeste plus clairement.

B- L'application du critère de compétence durant la période du mandat

La première création du Conseil d'Etat libanais a été faite sous le mandat français par la décision 2668 du 6 septembre 1924. Cette même loi a attribué au Conseil d'Etat compétence en matière administrative, soit en plein contentieux soit en contentieux de l'excès de pouvoir[41].

Avec cette loi, l'influence et l'impact de la jurisprudence et de la doctrine française figurent au niveau du critère de compétence adopté par ladite décision de 1924. En effet, l'article 3 de cette dernière précise que « le Conseil d'Etat statue sur tous les litiges qui naissent de l'exécution des actes des services publics et surtout celles relatifs aux impôts, aux salaires des fonctionnaires, occupations des domaines publics, demandes de dommages-intérêts naissant des travaux publics faits par l'Etat ou les communes, et les litiges contre l'administration pour cause d'exécution des marchés qu'elle a conclu ou des concessions qu'elle a octroyé pour la création et la gestion des services publics ou pour tout acte qui émane d'elle et qui a causé des dommages et aussi les litiges que l'administration soulève contre les cocontractants des marchés qu'elle a conclu et des concessions relatives à la création et la gestion des services publics… ».

N'est-il pas évident et clair qu'il y a ici une adaptation totale du critère du service public ? D'ailleurs ce critère était à son apogée dans le début du XXème siècle en France.

[41] BAZ J, op.cit, p18 et s

L'influence de la jurisprudence française au niveau des critères de compétence ne fait pas question. Elle pénètre complètement dans la décision de création du Conseil d'Etat libanais, qui, à côté du critère du service public, applique aussi même partiellement le critère du contrat administratif et des travaux publics; et cette application partielle de ces deux critères s'explique par le fait qu'en France à cette époque, lesdits critères de contrat et de travaux publics étaient reliés à un critère plus vaste celui du service public.

A chaque fois que le Conseil d'Etat libanais retrouve son existence[42], le critère de compétence réapparait dans la loi ou la décision qui l'organise. Ainsi, la décision n°89/L.R du 23 avril 1941 contient la référence aux mêmes compétences que dans la décision du 6 septembre 1924, mais clarifie mieux les critères d'attribution de la compétence administrative; elle prévoit dans son article 31 que le Conseil d'Etat était compétent en plein contentieux pour connaître des litiges relatifs au demande de dommages-intérêts causés par les travaux publics ou par l'exécution des services publics, et les litiges relatifs aux contrats ou marchés ou engagements ou concessions administratifs faits par l'administration pour assurer le fonctionnement des services publics et les litiges relatifs aux impôts directs et indirects et ceux relatifs aux salaires des fonctionnaires publics et les pensions de retraite, et les litiges concernant les occupations du domaine public.

On voit nettement que le critère du service public et le critère des travaux publics et des contrats administratifs figurent sans faute dans la décision 89/L.R et l'évolution des critères de compétence en France à cette époque trouve son application à travers les décisions qui ont organisé la compétence du Conseil d'Etat en la matière.

Certes, et comme on le notera tout au long de cette thèse, la jurisprudence française accompagnée de la doctrine, ont toujours jusqu'à la période actuelle, une grande influence sur la législation et la jurisprudence administrative libanaise. En effet, on va voir qu'on peut témoigner aujourd'hui une application complète de la jurisprudence française au Liban en ce qui concerne l'attribution de la compétence judiciaire en matière administrative.

[42] Comme déjà mentionné le Conseil d'Etat a connu sous la période mandataire une instabilité au niveau de son existence, puisqu'il a été abrogé et recréé à plusieurs reprises.

Mais ce qui importe à ce stade, c'est de démontrer qu'il y a eu au Liban une adoption progressive des critères de compétence entre l'administratif et le judiciaire suivant l'évolution en France de ces critères. La raison se justifie par l'acceptation ottomane de l'influence du système juridique français appliqué par le mandat français qui domine jusqu'aux années quarante du XXème siècle. Ces facteurs ont réduit presque à néant la créativité et l'initiative à la fois doctrinale et jurisprudentielle proprement libanaises. C'est pour cela qu'on peut parler strictement d'une application et d'une évolution au Liban de critère de compétence.

C- L'application jurisprudentielle

Il faut de prime abord noter que le Conseil d'Etat libanais n'a connu une stabilité de son existence qu'à partir des années 1950. Ainsi l'application jurisprudentielle des critères de compétence est apparue à la fin des années 50 et au début des années 60, période durant laquelle on peut parler de l'existence définitive du Conseil d'Etat libanais.

Pour identifier le critère de compétence appliqué par le Conseil d'Etat à cette époque, il faut analyser les considérants de ses arrêts pour en déduire la nature de ce critère.

Il a été jugé dans un arrêt de 1959, qu'il faut analyser la compétence du Conseil d'Etat envers les actes judiciaires et législatifs conformément au principe d'indépendance des pouvoirs qui constitue le soubassement du régime de gouvernance au Liban[43].

Si on doit tirer de cet arrêt un critère de compétence, ce serait le critère organique puisque l'arrêt évoque les actes judiciaires et législatifs. Il prend alors en considération l'auteur de l'acte; si ce dernier émane d'un pouvoir judiciaire ou législatif, la compétence n'est point administrative.

Dans un arrêt de la même année, le Conseil d'Etat libanais décide que « le principe de séparation des juridictions judiciaires et des juridictions administratives donne au juge judiciaire exclusivement la compétence de statuer sur les actes du pouvoir judiciaire, et

[43] CEL, 23 octobre 1959, HH, rec. 1959 p.179

l'administration ne peut être jugée devant la justice administrative pour les fautes qu'elle commet dans sa participation à la fonction de la justice judiciaire[44].

Dans cet arrêt, le Conseil d'Etat a eu recours à deux critères, d'une part le critère organique quand il déclare que les juges judiciaires ont exclusivement « la compétence de statuer sur les actes du pouvoir judiciaire.. » ;en d'autres termes les actes administratifs qui émanent du juge judiciaire (critère organique) relèvent de sa seule compétence ;et d'autre part le critère de la nature de l'acte lorsqu'il affirme que l'administration ne peut être jugée devant la juridiction administrative pour les fautes qu'elle commet par la participation à « la fonction judiciaire ».

On doit entendre par « fonction judiciaire » le « service public judiciaire » et c'est l'application à notre sens du critère qui prend en compte la nature de l'acte et son contenu, puisque le juge administratif ne peut connaître les actes à caractère judiciaire, et pour déterminer son caractère il faut s'immiscer dans son contenu. C'est à ce niveau qu'on vise le critère de la nature de l'acte, où le juge administratif et en l'occurrence le Conseil d'Etat libanais examine non seulement la forme mais aussi le fond de l'acte.

Plus explicitement le Conseil d'Etat libanais écarte le critère organique et admet la seule application du critère de la nature de l'acte, dans son arrêt « RAYESS » rendu le 22 janvier 1959 [45] qui décide que « le critère légal pour déterminer la compétence du Conseil d'Etat est dans la qualité et la nature de l'acte et non dans la personne qui l'a prise, et cet acte reste administratif et soumis au contrôle juridictionnel quelle que soit la personne à qui la loi a attribué compétence de le rendre». Cet arrêt illustre nettement l'abandon du critère organique en faveur du critère de la nature de l'acte.

Le Conseil d'Etat libanais va appliquer aussi le critère des actes de puissance et des actes de gestion, imitant ainsi son homologue français. Il considère « qu'à propos des questions relatives au domaine de la propriété privée de la commune, cette dernière ne

[44] CEL, 2 novembre 1959, NOUR ALLAH, rec. p.181
[45] CEL, 22 janvier 1959, RAYESS, rec. 1959, p.22

dispose d'aucun pouvoir supérieur aux personnes privées dans la gestion de leur propriété[46] ».

Dans cet arrêt, le commissaire du gouvernement dans ses conclusions affirme que le litige est relatif au patrimoine privé de la commune et ses droits sont les mêmes que les individus ainsi que leurs obligations. Il en résulte que gérer ou faire un bail sur les propriétés privées de la commune ne constitue pas un acte de puissance publique.

Quand au critère du service public, le Conseil d'Etat libanais l'a appliqué bien déjà avant, puisque ce critère figurait dans les textes qui organisaient le Conseil d'Etat. Même la jurisprudence appliquait ce critère lorsque la juridiction administrative était intégrée à la Cour de Cassation[47] et surtout lorsqu'il s'agissait de contrats[48] des travaux publics[49].

Le dualisme juridictionnel et l'application délicate des critères de distribution des compétences entre l'administratif et le judiciaire nécessitaient l'existence d'un arbitre pour trancher de tout litige en cas de conflit de compétence entre les deux ordres juridictionnels.

Section 4 : Le Tribunal des Conflits, régulateur entre les juridictions judiciaires et administratives

Une conséquence directe et inévitable découle du principe de séparation des autorités administratives et judiciaires, c'est l'existence d'une haute juridiction qui a pour rôle de trancher les conflits de compétence entre les deux ordres de juridictions. Cette haute juridiction, connue sous le nom de Tribunal des Conflits existe dans les deux systèmes juridiques, français (I) et libanais (II).

[46] CEL, 31 octobre 1962, rec. p.245
[47] Cass lib, 21 octobre 1936, rec. des décisions du conseil, tome 4, p.62
[48] CEL, 17 avril 1943, rec. de la jurisprudence des juridictions mixtes, section administrative, n56 et CEL, 21 janvier 1959, AOUN rec.1960 p.13 et CEL, 16 juin 1960, ABOU AL ROUSSE rec.1960 p.168
[49] CEL, 30 juillet 1959, DIBES, rec. 1959, p.133

I- Le Tribunal des Conflits français

Le Tribunal des Conflits a été institué en France en 1849 jusqu'à la fin de la IIème République puis a été recréé par la loi réorganisant le Conseil d'Etat du 24 mai 1872. Il est composé sous la présidence du ministre de la justice, de quatre conseillers d'Etat et de quatre conseillers à la Cour de Cassation. Trois conseillers de chaque catégorie sont élus par l'assemblée générale de la juridiction dont ils sont membres; une fois réunis, ils élisent eux-mêmes un autre conseiller d'état et un autre conseiller à la Cour de Cassation.

Les commissaires du gouvernement sont des maîtres des requêtes au Conseil d'Etat et des avocats généraux prés la Cour de Cassation. En fait, la présidence du ministre est protocolaire et en réalité elle est assurée par un vice-président élu par les membres du tribunal et la fonction du ministre est limitée « à départager le tribunal » lorsqu'une majorité fait défaut. Les arrêts du Tribunal des Conflits font en principe jurisprudence et s'imposent moralement aux juges dans les affaires où les mêmes difficultés se retrouvent. On dit « en principe », puisqu'il existe d'ailleurs des exceptions où la Cour de Cassation s'est parfois opposée.

Le Tribunal des Conflits a pour mission de régler les conflits d'attribution positifs et les conflits d'attribution négatifs selon l'ordonnance du 1er juin 1828 et le décret-loi du 26 octobre 1849, et il est chargé par le décret-loi du 25 juillet 1960 de la prévention des conflits négatifs et des divergences d'appréciation de compétence entre les deux ordres de juridiction.

En ce qui concerne le conflit d'attribution positif, il résulte de l'opposition de l'administration, représentée par un préfet ou un tribunal judiciaire, relativement à l'affirmation par ce dernier que le litige dont il est saisi appartient à l'ordre judiciaire[50], et le préfet compétent est celui du département où siège le tribunal qui a été saisi en premier ressort.

C'est par la présentation du déclinatoire de compétence et l'édiction de l'arrêté de conflit, que le Tribunal des Conflits sera saisi (ordonnance de 1828, art 5 et s), le déclinatoire de

[50] CHAPUS R, op.cit, p.971

compétence est un élément essentiel de la procédure. Le préfet ne peut pas le suppléer par une exception d'incompétence[51] qu'il invoquerait au nom de l'état partie à l'instance.

Le préfet adresse son déclinatoire au représentant du ministère public près le tribunal, qui le transmet à ce dernier (article 6 de l'ordonnance de 1828). Ainsi saisi, il se prononce par un jugement sur la question de compétence que le ministère public communiquera au préfet dans les cinq jours (article7). A ce stade, le tribunal soit reconnait l'incompétence de l'autorité judiciaire soit rejette le déclinatoire; et dans ce cas il est alors dans l'obligation de surseoir à statuer pendant un délai de quinze jours, dont dispose le préfet pour apprécier les suites à donner au jugement. Le délai n'est ni franc ni prorogeable. S'il persiste dans sa façon de voir, il va, suivant l'article 9 de l'ordonnance de 1828, « élever le conflit » c'est-à-dire prendre un arrêté de conflit qui doit être motivé et que dans le délai prédit il adressera au greffe du tribunal par l'intermédiaire du ministère public.

D'après l'article 12 de ladite ordonnance, le ministère public requerra alors le Tribunal de continuer de surseoir à statuer (article 12) dans l'attente de la décision du Tribunal des Conflits.

Le Tribunal des Conflits dispose d'un délai de quatre mois pour statuer. Ou bien il annulera l'arrêté de conflit et le tribunal judiciaire pourra reprendre alors l'instance sans que la procédure de conflit puisse être recommencée, ou bien l'arrêté est régulier, et le Tribunal des Conflits va statuer sur son bien-fondé.

D'après l'article 17 du décret du 26 octobre 1849, il y a conflit négatif lorsque « successivement saisis de la même question », le juge administratif et le juge judiciaire se sont l'un et l'autre, déclarés incompétents[52].

Pour que le Tribunal des Conflits intervienne dans un conflit négatif, il faut en premier lieu que chaque tribunal ait refusé de connaître le litige au motif de son incompétence, et en second lieu, il faut que l'une des déclarations d'incompétence soit « erronée », c'est- à -

[51] TCF, 15 janvier 1973, Préfet de Paris, p.843
[52] CHAPUS R, op.cit p.981

dire il faut qu'un des deux ordres juridictionnels soit compétent et en troisième lieu il faut que les déclarations d'incompétence se rapportent au même litige.

Le décret du 25 juillet 1960 a ouvert aux deux ordres de juridiction et particulièrement au Conseil d'Etat et à la Cour de Cassation le droit de renvoyer au Tribunal des Conflits la résolution des questions de compétence soulevant une difficulté sérieuse et mettant en jeu la séparation des autorités administratives et judiciaires. Il faut également noter qu'à côté de sa fonction principale celle de statuer sur les questions de conflit positif et négatif, le Tribunal des Conflits a été chargé par la loi du 20 avril 1932 de régler lui-même au fond les affaires ayant donné lieu à des jugements qui, rendus sur des litiges portant sur le même objet présentent une contrariété conduisant à un déni de justice. Cette loi a eu un effet rétroactif, puisqu'elle a été causée par l'affaire dite « ROSAY » jugée par les deux ordres de juridiction administrative et judiciaire. Les faits de cet arrêt étaient les suivants : une personne est blessée dans un véhicule privé qui est entré en collision avec un véhicule militaire. Son action en dommages-intérêts contre le propriétaire du véhicule privé est rejetée au fond par les tribunaux judiciaires qui estiment que l'accident est imputable à la faute du chauffeur de la voiture militaire. A son tour, le Conseil d'Etat rejette au fond l'action intentée par la victime et juge que la collision avait été provoqué par le conducteur du véhicule privé.

C'est à la suite de cette affaire que le législateur est intervenu et a adopté la loi du 20 avril 1932 avec rétroactivité pour qu'en bénéficie la victime. Le Tribunal des Conflits rejuge l'affaire ROSAY et condamne l'Etat et le propriétaire du véhicule privé à réparer chacun la moitié du dommage[53].

Enfin mais surtout, un projet de réforme du Tribunal des Conflits a pris place dans l'année 2013 par un groupe de travail constitué de huit membres sous la présidence du vice-président du Tribunal des Conflits, et les autres membres étaient deux Conseillers d'Etat, deux magistrats à la Cour de Cassation, deux avocats au conseil et deux professeurs de droit. La réforme porte sur trois points essentiels, l'évolution de la composition du Tribunal des Conflits avec la suppression de la présidence du garde des sceaux, la modification

[53] TCF, 8 mai 1933, ROSAY, rec. p123

des règles du fonctionnement du Tribunal des Conflits et l'extension de sa compétence[54]. Ce projet de reforme a été déposé par le gouvernement comme projet de loi en 2013. Ce projet a été examiné par le Sénat en janvier 2014 et par l'assemblée nationale en avril 2014. Le 13 mai 2014, la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion dudit projet-loi n'est pas parvenu à un accord. Certes, la décision finale reviendra à l'assemblée nationale.

Si la composition et le fonctionnement du Tribunal des Conflits ainsi que sa saisine en France sont en quelque sorte complexe, qu'en est-il le cas du Liban ?

II- Le Tribunal des Conflits libanais

Le Tribunal des Conflits au Liban a connu comme le Conseil d'Etat libanais une instabilité d'existence (A) avant d'être organisé définitivement (B).

A- L'origine

Sous la période du mandat, le Tribunal des Conflits a été créé pour la première fois par la décision n2978 rendue le 5 décembre 1924 et sa compétence couvrait à la fois le Liban et la Syrie[55].

Son rôle était de trancher les conflits négatifs entre les juridictions judiciaires et les juridictions administratives ou les autorités administratives et de statuer sur l'opposition contre la force exécutoire des jugements rendus par les tribunaux confessionnels à l'exception des tribunaux «chariite[56] ».

L'autorité administrative représentée par le président de l'Etat, avait le droit d'opposition devant le Tribunal des Conflits contre la compétence judiciaire dans toute affaire où elle estime qu'elle relève de la compétence des juridictions administratives, qu'elle soit partie

[54] Cit. Recherche sur site internet chevaliers des grands arrets.com/2013/10/24/ reforme-tribunal-conflits/
[55] EID E, op.cit, p488
[56] Les tribunaux « chariite » signifient les tribunaux musulmans qui appliquent strictement la « chariaa », c'est-à-dire les règles et principes figurant dans le Coran.

dans le litige ou non. Et vice versa, l'autorité judiciaire représentée par le directeur général du « adliya » qui signifie aujourd'hui « le service du contentieux » avait le droit d'opposition à la compétence du Conseil d'Etat dans un litige quelconque et qu'elle voit que ce litige rentre dans la compétence du juge judiciaire. Le but de cette procédure était de mettre l'autorité judiciaire au même niveau que l'autorité administrative concernant le droit d'opposition. A cette époque, l'apport de cette réforme était considérable, puisque sous l'empire ottoman, l'administration représentant le Sultan, ne saurait en aucun cas être équivalente à une autre autorité judiciaire ou non. Elle symbolisait l'unique autorité suprême.

Après la fin de la période du mandat, la loi du 14 octobre 1944 a organisé le corps judiciaire tout entier et entre autres, a transmis la compétence du Tribunal des Conflits à la cour d'appel et ensuite à la Cour de Cassation par la loi du 10 mai 1950. Et même après la recréation du Conseil d'Etat en 1953, la Cour de Cassation conservait la compétence du Tribunal des Conflits. Ce n'est que par le décret-loi 119 du 12 juin 1959 qui a réorganisé le Conseil d'Etat, que le Tribunal des Conflits a repris son existence intégrale et sa fonction complète et a abrogé la législation antérieure en la matière. Cette organisation est restée pour l'essentiel, en vigueur.

B- L'état actuel du Tribunal des Conflits

L'organisation actuelle du Tribunal des Conflits figure dans la loi 10434 du 14 juin 1975 qui constitue aujourd'hui la loi d'organisation du Conseil d'Etat libanais.

Le Tribunal des Conflits est constitué comme tel (articles 134 et 135) :

- Le président : la présidence est partagée entre le président du Conseil d'Etat et le président de la Cour de Cassation chaque année et à tour de rôle.
- Les membres : le vice-président du Conseil d'état, un conseiller au conseil que le président du conseil nomme chaque année et un président de chambre à la Cour de Cassation ou le président de la cour d'appel. Ces deux derniers sont nommés

par le président du conseil supérieur de la magistrature comme membres du Tribunal des Conflits.

- Deux membres suppléments : un conseiller au Conseil d'Etat nommé par le président du Conseil d'Etat, et un conseiller à la Cour de Cassation nommé par le président du conseil supérieur de la magistrature; ces deux membres seront nommés pour compléter le quorum en cas d'absence des autres membres originaires.
- Commissaire du gouvernement : cette fonction est occupée soit par un commissaire du gouvernement au Conseil d'Etat lorsque la présidence est confiée au premier président de la Cour de Cassation, soit au procureur général à la Cour de Cassation lorsque la présidence appartient au président du Conseil d'Etat.

Le Tribunal des Conflits se réunit par invitation de son président et il est toujours constitué d'un président et de quatre membres, comme c'est le cas en France. Il applique la procédure contentieuse du Conseil d'Etat libanais (article 136), et ses décisions sont définitives et les requérants ne disposent d'aucun recours contre lesdites décisions.

Et comme son homologue français, le Tribunal des Conflits libanais statue sur les conflits négatifs ainsi que la contradiction entre deux jugements. Le Tribunal des Conflits libanais est compétent pour trancher la contradiction entre la jurisprudence judiciaire et la jurisprudence administrative. Il statue ici « en faveur de la loi », ce qui veut dire que les parties au litige ne peuvent être bénéficiaires de la décision rendue mais celle-ci a force de jurisprudence obligatoire pour les litiges qui sont encore présents devant les juridictions et qui n'ont pas été encore tranchés. La partie qui a droit à intenter cette action devant le Tribunal des Conflits c'est le « service du contentieux » qui existe au ministère de justice (article 122) et qui représente l'Etat devant les juridictions judiciaires et administratives.

Après avoir déterminé l'évolution du critère de compétence entre la juridiction administrative et judiciaire et la composition ainsi que le fonctionnement du Tribunal des Conflits, on se trouve aujourd'hui dans une « summa divisio » d'attribution de compétence au juge judiciaire en matière administrative. Il existe des matières qui par

« nature » sont reliées à la compétence judiciaire et qui sont en principe relatives aux droits individuels, et en contre partie il existe des matières qui par accessoire relèvent de la compétence administrative et qui ont été attribuées soit exceptionnellement soit par ricochet au juge judiciaire.

Ainsi pour des considérations historiques moins que logiques, le juge judiciaire français est compétent pour connaître des matières qui semblent être liées naturellement à la fonction des juridictions judiciaires.

Accusé d'être trop lié à l'administration, le Conseil d'Etat français n'a pas eu le prestige d'être l'équivalent du juge judiciaire dans la protection des individus contre l'arbitraire de l'administration. D'ailleurs, le juge judiciaire serait naturellement compétent dans les litiges liés aux atteintes aux libertés individuelles et à la propriété privée, que ces atteintes constituent une voie de fait ou une emprise irrégulière. C'est le juge judiciaire gardien naturel des droits et libertés des individus qui est compétent pour connaître les litiges qui en naissent. En outre la nature des litiges relatifs à l'état des personnes, comme par exemple ceux relatifs aux incapacités des personnes, au nom et domicile, fait de la compétence du juge judiciaire en la matière, une nécessité absolue étant donné que ce type de litige lié à la personne doit appartenir vu sa relation directe avec la vie privée des individus à la fonction judiciaire.

Mais cette réserve naturelle de compétence judiciaire de matière administrative n'exclue pas entièrement la présence du juge administratif. Même en cas d'atteinte grave à la liberté individuelle ou à la propriété privée, le Conseil d'Etat garde une certaine marge de compétence qui ne cesse de s'accroître surtout avec la création de nouvelles institutions comme par exemple le référé-liberté en France.

Parallèlement, il existe des cas et pour des raisons de bonne administration de la justice, où le juge judiciaire est compétent dans des matières où le juge administratif est principalement compétent. En d'autres termes, dans les matières administratives outre que celles réservées par nature au judiciaire, la compétence normale revient au juge administratif. Mais même dans ces matières, le juge judiciaire a une compétence non négligeable. La compétence en la matière serait accessoire par rapport au principal qui

rentre exclusivement dans la compétence des juridictions administratives. C'est le cas par excellence des services publics industriels et commerciaux où le mode de gestion et d'aménagement qui est semblable aux entreprises privées exige l'interférence du juge judiciaire et encore la gestion du domaine privé de l'administration, où cette dernière exerce presque les mêmes activités que les individus utilisent dans la gestion de leurs biens au domaine. En outre, le judiciaire a parfois l'autorité d'interpréter les actes administratifs voire même apprécier leur légalité. Ainsi et en l'occurrence et pour reprendre une formule de l'illustre Edouard LAFERRIÈRE, l'idée selon laquelle le juge de l'action est le juge de l'exception « s'efface en principe, devant la règle constitutionnelle de la séparation des pouvoirs [57]», et le juge judiciaire interprète et apprécie la légalité des actes administratifs sans avoir à surseoir à statuer et recourir par conséquent à la procédure dite la question préjudicielle.

A côté de la compétence par nature et par exception du juge judiciaire en matière administrative, le législateur attribue souvent expressément une compétence au juge judiciaire dans des matières qui doivent normalement rentrer dans la compétence du juge administratif. De même les sources constitutionnelles jouent un rôle en permettant expressément des dérogations législatives au principe de séparation des pouvoirs dans le but souvent de créer des blocs de compétence. Cette summa divisio : compétence par nature et compétence par accessoire figure dans le système juridique libanais. Sa justification n'est pas toujours cohérente particulièrement dans le cas de la compétence du juge judiciaire.

Cette summa divisio, compétence par nature et compétence par accessoire, pose en elle-même la problématique globale du présent sujet. Certes, d'après le titre de la thèse « la compétence judiciaire en matière administrative », le sujet à étudier touche en principe la quasi totalité des notions du droit administratif (voie de fait, emprise irrégulière, état des

[57] LAFERRIÈRE E, Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux, Paris, BERGER-LEVRAULT, 1887, Tome I, Préface p. XIII

personnes, service public, domaine privé de l'Etat, acte administratif, responsabilité…). Mais chacune de ces notions comporte une problématique particulière qui sera explicitée dans chacune des parties.

Mais la problématique essentielle, voire primordiale existe sans aucun doute dans la dite « summa divisio ».

D'ailleurs avec la création de l'institution du référé-liberté et à la lumière de la jurisprudence récente en la matière, peut on toujours parler d'une compétence par nature du juge judiciaire en matière administrative ? Le rôle protecteur du juge administratif français dans la protection des libertés fondamentales ne fait-il de lui un co-gardien desdites libertés équivalent au juge judiciaire, surtout qu'il a prouvé une efficacité considérable en la matière ?

Concernant le droit libanais où aucune obligation légale et jurisprudentielle empêche le juge administratif libanais de déclarer sa compétence en cas d'une atteinte grave à une liberté publique ou à un droit de propriété, la compétence par nature du juge judiciaire en matière administrative semble être faiblement argumentée au point de déduire l'inexistence d'une telle compétence par nature. Pourquoi alors le Conseil d'Etat libanais persiste à octroyer le privilège de la protection de ces droits au juge judiciaire ?

Au niveau de la compétence du juge judiciaire par accessoire en matière administrative regroupant des matières qui n'ont rien de commun, et qui n'ont aucun lien cohérent, la compétence judiciaire en la matière semble s'agrandir avec l'aide permanente du législateur sous prétexte d'une bonne administration de la justice. Cet élargissement considérable du rôle du juge judiciaire, ne va-t-il pas transformer l'accessoire en principal ? Le principe du « bloc de compétence » que la jurisprudence française a construit à travers presque deux siècles ne saurait-il pas être altéré par l'élargissement souvent non justifié de la compétence du juge judiciaire dans des matières qui relèvent naturellement et normalement de la compétence du juge administratif ?

En outre, quel serait l'avantage voire l'intérêt d'une jurisprudence libanaise qui applique aveuglement un mimétisme complet du droit français et de la jurisprudence française ?

En d’autres termes, le service à domicile qu’adopte le juge administratif libanais ne réduit-t-il pas à néant l’apport et la créativité de la jurisprudence libanaise ?

Ainsi le plan de la thèse est le suivant :

- Première partie: l’attribution par nature de la compétence du juge judiciaire en matière administrative
- Deuxième partie: l’attribution par accessoire de la compétence du juge judiciaire en matière administrative.

PREMIERE PARTIE : L'ATTRIBUTION PAR NATURE DE LA COMPETENCE JUDICIAIRE EN MATIERE ADMINISTRATIVE

Il existe un domaine où le juge judiciaire est compétent en matière administrative sur la base d'une habitude ayant valeur de coutume selon certains. Ce domaine est en quelque sorte réservé au judiciaire par la nature des litiges en cause. Ce domaine « par nature » figurait en France dans la décision du Conseil Constitutionnel du 25 janvier 1987[58].

Cette décision concernait une loi conférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du Conseil de la Concurrence. Le Conseil pose la règle qu'il existe des matières réservées par nature à l'autorité judiciaire que le Conseil ne précise pas.

On doit entendre matières « par nature », les matières liées aux droits et libertés individuelles. Etant donné, et suivant une règle traditionnelle en France, que le juge judiciaire est le gardien de la propriété privée et des libertés individuelles, il serait naturel de lui reconnaître compétence dans tous les litiges concernant la propriété privée ou un droit fondamental des individus quel que soit l'auteur de l'atteinte, l'administration ou n'importe quelle personne publique.

Comme dérivés de cette compétence, les litiges relatifs à l'état des personnes suivant le même régime, puisque l'état des personnes rentre en quelque sorte dans les droits individuels et fait partie de la vie privée des personnes. Sa protection doit relever normalement et naturellement du juge judiciaire.

Certains auteurs[59] font aussi rentrer le service public judiciaire dans le domaine réservé par nature au juge judicaire.

Il nous semble que le service public judiciaire rentre plutôt dans la catégorie des matières attribuées par accessoire au juge judiciaire (cf. dernière partie). En effet, les services publics quelles que soit leur nature et leur qualification, restent des services publics où le juge administratif est « par nature » compétent pour trancher les litiges concernant ces

[58] RFDA 1987 p.287, Commentaire B.GENEVOIS et R.D.P 1987 p.1241, Y.GAUDÈMET
[59] AUBY J-M et AUBY J-B, Institutions administratives, D, 1ere édition p.274 et s

dits services, et le juge judiciaire n'est compétent qu'exceptionnellement contrairement à sa compétence en matière de propriété privée et des libertés individuelles où il est le gardien naturel de ces droits.

On va étudier dans un premier titre les cas où le juge judiciaire est gardien des droits individuels et de la propriété privée pour pouvoir démontrer dans un second titre que cette attribution de compétence est en voie de régression.

TITRE 1 : LE PRINCIPE SACRALISÉ « JUGE JUDICIAIRE GARDIEN DE LA PROPRIÉTÉ PRIVÉE ET DES LIBERTÉS INDIVIDUELLES »

Pour défendre le droit et la propriété privée des individus, il n'avait pas été fait confiance au juge administratif, à qui l'on reprochait d'être trop lié à l'administration, à son intérêt et à ses procédés de puissance publique, et qui cherchait à défendre plus l'administration que les particuliers.

La jurisprudence relayée par le législateur décida de donner compétence au juge judiciaire chaque fois qu'il y a une atteinte à la propriété privée et aux droits fondamentaux (chapitre 1) ou un litige relatif à l'état ou à la capacité des personnes (chapitre 2).

CHAPITRE 1 : LES DEUX THÉORIES CLASSIQUES : LA VOIE DE FAIT ET L'EMPRISE IRRÉGULIÈRE

On étudiera dans une première section la voie de fait, son origine, ses conditions et ses effets, son application jurisprudentielle en droit français et en droit libanais.

La notion de voie de fait a connu une évolution jurisprudentielle considérable. Cette évolution a permis au juge administratif d'intervenir dans des cas qui relevaient jadis de la seule compétence du juge judiciaire. Cette évolution touche les diverses composantes des deux notions. Il serait alors primordial dans une première section de chercher les racines de la notion de voie de fait en puisant dans ses origines, afin de pouvoir déterminer ses conditions ainsi que son application jurisprudentielle en droit français et en droit libanais.

Section 1 : La voie de fait : la raison d'être du statut reconnu au juge judicaire de gardien de la propriété privée et des libertés individuelles

Bien que cette théorie ait fait l'objet de nombreuses études, elle mérite un approfondissement en l'occurrence vu son importance surtout au niveau de la compétence judiciaire et par conséquent il est essentiel d'étudier le fondement de cette théorie (I) pour pouvoir délimiter ses cas d'existence (II) afin de tirer les conséquences de cette existence (III).

I- Fondement de la voie de fait

Le fondement de la théorie de la voie de fait apparaît dans son origine (A) qui a engendré sa définition (B).

A- L'origine de la théorie

En France, les origines de la théorie de la voie de fait sont très anciennes et peuvent être trouvées dans certaines décisions de la jurisprudence de l'ancien régime. Certains auteurs[60] considèrent que le terme « voie de fait » remonte à l'article 30 de l'ordonnance du roi de France JEAN II de France connu sous le nom de Jean LE BON, en 1355, par lequel il a incité le peuple à résister contre les tyrans en déclarant « nous voulons que chacun leur puisse résister par voie de fait ».

Il nous semble que le terme « voie de fait » figurant dans l'article 30 précité n'a pas la même signification que la voie de fait administrative et se situe dans un contexte différent qui peut signifier que le peuple doit résister aux tyrans par tout moyen légal ou illégal. Par conséquent cette ordonnance ne peut pas servir comme base historique à la théorie de la voie de fait.

L'embryon de la voie de fait en France apparaît plutôt avec le discours de Louis XIV le 19 avril 1681 qui prohiba l'utilisation de la force, considérant ainsi, chaque acte contraire aux lois, commis par un fonctionnaire qui sort ainsi du champ de ses droits et obligations.

[60] KYRAH M, La théorie d'atteinte matérielle dans le droit administratif, Dar el Nahda el Arabia, Cairo, 1964

La notion de voie de fait se manifeste encore plus clairement avec la Constitution de l'an VIII à propos de l'application de son article 75 sur la garantie des fonctionnaires qui disposait que « les agents du gouvernement autres que les ministres ne peuvent être poursuivis pour des faits relatifs à leurs fonctions qu' en vertu d'une décision du Conseil d'Etat. En ce cas la poursuite a lieu devant les tribunaux ordinaires. Toutefois la décision du Conseil d'Etat n'est plus exigée si le fonctionnaire a commis des actes qui n'ont aucun lien avec l'action administrative. Le Conseil d'Etat[61] a affirmé cela à plusieurs reprises[62], ainsi dans l'affaire PEILLOU, il s'agissait d'un organe du Conseil municipal de Saint-Symphorien-d'Ozon, qui a pris du sable de la propriété privée d'une personne pour réparer certains chemins appartenant à ladite municipalité et ceci contrairement aux règlements municipaux et sans notification officielle aux propriétaires et sans qualité ou mandat lui permettant de le faire, le Conseil d'Etat a considéré que l'autorisation figurant dans l'article 75 n'est pas nécessaire dans ce cas puisque les conseillers municipaux ne peuvent être considérés comme agents de gouvernement . Mais le terme « voie de fait » est apparu pour la première fois dans l'arrêt ROUSSEAU rendu le 21 septembre 1827[63].

Donc au XIXème siècle, en France, la voie de fait s'est développée en parallèle avec d'autres théories, à savoir l'expropriation indirecte et l'emprise. Et comme on vient de le voire, cette théorie est nettement affirmée sous le Second Empire par la jurisprudence (arrêts PEILLOU et ROUSSEAU précités) et les commissaires du gouvernement (AUCOC, DE BELLEBOUEF, DAVID et LAFERRIÈRE).

Son explication était (et en est toujours) même partiellement la dénaturation des actes matériels de l'administration. La voie de fait est analysée comme un acte matériel de l'administration qui a perdu sa nature administrative et qui est devenue un acte analogue à un acte accompli par un particulier[64].

---

[61] CEF 23 avril 1807, DITTNER D, p.231

[62] CEF, 4 juin 1823, PEILLOU, rec. p405 « considérant que lesdits Conseillers municipaux ayant agi sans qualité ni mandats, ne peuvent être considérés comme agents du gouvernement ; qu'ainsi le Sieur PEILLOU peut les traduire en justice, s'il y croit faute, et sans qu'il soit nécessaire d'obtenir notre autorisation »

[63] CEF, 21 septembre 1827, ROUSSEAU, rec. p.50

[64] Cette compétence puise ses origines dans la doctrine surtout chez LAFERRIÈRE, HAURIOU, BONNARD et DESGRANGES (cf. pour plus d'approfondissement DESGRANGES, Essai sur la notion de voie de fait en droit administratif), thèse POITIER ,1937 p.29 et s

Toutefois, cette conception s'est trouvée « démentie » par la jurisprudence qui n'a pas fait appel à la notion de voie de fait à propos de toutes les opérations matérielles de l'administration entraînant une dénaturation de l'acte administratif ; elle limite l'application aux opérations portant atteinte à certains droits fondamentaux.

Au Liban, on ne trouve pas une telle origine historique de la théorie de la voie de fait. La doctrine libanaise ne fournit aucune référence en la matière. Elle se réfère toujours à l'évolution de la notion en France et se borne à citer les cas de voie de fait, ses conditions et ses conséquences[65] sans expliquer ses origines dans la jurisprudence libanaise.

Certes, les manuels de droit administratif libanais, citent la jurisprudence libanaise en la matière. Mais au niveau de la définition et ses cas d'existence ainsi que ses effets, on peut dire qu'il y a eu « clonage direct » de la théorie française de la voie de fait dans le système juridique libanais ; sans référence historique, sans l'existence des faits qui ont motivé sa raison d'être, la voie de fait libanaise est le résultat d'une transposition intégrale (origine, fondement, cas d'existence, conséquences) de la doctrine et de la jurisprudence françaises.

Cette « exportation », ce « service à domicile » va à notre sens (cf. Titre 2) affecter les bases de la théorie de la voie de fait, et va même affaiblir la motivation de la compétence du juge judiciaire en la matière.

La première apparition de la notion s'est manifestée dans les matières relatives à l'expropriation. C'est en 1939 que la Cour de Cassation libanaise a considéré qu'il y a « voie de fait » lorsque l'administration prend une décision de main mise sur une propriété avant l'entrée en vigueur du décret de déclaration d'utilité publique[66].

L'utilisation de la notion de voie de fait dans la jurisprudence se trouve plus répandue dès les années 50 soit par le Tribunal administratif spécial compétent à cette époque pour

[65] BAZ J, op.cit p774 et s. EID E, op.cit p.101, EL KHOURY SAADALLAH Y, Droit administratif général, tome II p.78
[66] Cité par EID E, op.cit p.614, Cass. lib 28 février 1939, recueil de la jurisprudence mixte, tome I, p.267 n19

statuer sur les litiges de l'expropriation et des travaux publics, soit par le Conseil d'Etat et la Cour de Cassation[67].

L'absence de base historique de la notion de voie de fait n'a pas empêché la doctrine libanaise de la définir clairement; à l'image de l'effort doctrinal français.

B- Définition de la voie de fait

C'est la doctrine française et libanaise (1) ainsi que les deux jurisprudences (2) qui ont fourni une définition de la notion de voie de fait.

1- La définition doctrinale

En France, certains auteurs des plus autorisés en la matière, ont donné des définitions à la voie de fait parfois large ou étroite, pragmatique ou académique voire même « poétique ».

M. Jean-Marie AUBY et M. Roland DRAGO[68] définissent la voie de fait d'une manière concise et précise :

« La voie de fait administrative … est une action matérielle de l'administration entachée d'une grave irrégularité et portant atteinte à certains droits fondamentaux des individus, propriétés et libertés publiques définies par la loi. »

Le professeur Claude GOYARD[69] propose une définition plus large de la voie de fait. Il s'agit d'un « …un acte matériel ou agissement de l'administration portant atteinte aux droits individuels publics, fondamentaux, présentant manifestement un degré d'illégalité qui donne à cet agissement le caractère d'abus du pouvoir ou d'abus de la force intervenu dans une période non exceptionnelle. »

---

[67] Tribunal administratif spécial, 22 novembre 1955, recueil CHIDIAC, 1957 p.35 (atteinte à une propriété privée sans suivre les procédures d'expropriation) CEL, 26 janvier 1956, AMER rec. BAZ 1957 p.39 (à propos d'une commune qui a exproprié une propriété immobilière sans suivre aucune procédure d'expropriation) et dans la même sens (Cassation 31 mai 1956 rec.BAZ p.84 n39)
[68] AUBY et DRAGO op.cit p.672
[69] GOYARD C, op.cit p.423

Une définition étroite et précise est retenue par le professeur Yves GAUDEMET[70] « il y a voie de fait lorsque dans l'accomplissement d'une activité matérielle d'exécution, l'administration commet une irrégularité grossière portant atteinte au droit de propriété ou à une liberté publique fondamentale ».

Plus pragmatique et claire avec Eugène DESGRANGES[71], la voie de fait est « …l'action matérielle ou la décision-exécution inexistante, accomplie sans pouvoirs, soit parce que l'auteur n'est pas agent administratif, soit parce qu'elle était interdite à l'administration en l'absence d'actes ou de fait légalement indispensable pour qu'elle ait la nature administrative ».

Une définition académique de René GUILLIEN et Jean VINCENT[72] présente la voie de fait comme « la théorie d'origine jurisprudentielle protectrice des droits des administrés en ce qu'elle entraine pour l'administration, la perte de la majeure partie de ses privilèges traditionnels. Elle est constituée si l'administration accomplit un acte matériel représentant une irrégularité manifeste, soit parce qu'elle exécute une décision ne se rattachant pas à un pouvoir qui lui appartient comme une décision grossièrement illégale ou annulée par une juridiction, soit parce qu'elle exécute selon une procédure grossièrement illégale, une décision même légale, et à condition que cet agissement porte atteinte à la propriété mobilière ou immobilière ou à une liberté publique. Les juges judiciaires deviennent alors compétents pour connaître de cette irrégularité à titre exclusif en matière d'action en responsabilité et concurremment avec les juges administratifs pour prononcer l'annulation de l'acte ».

La définition de la voie de fait a des aspects poétiques avec le professeur René CHAPUS[73] lorsqu'il considère que « c'est la folle du logis, présente là où on l'attend le moins, et perturbatrice au-delà de l'acceptable, du fait de la difficulté fréquente du diagnostic comme de l'usage aisément abusif qu'en font maints magistrats judiciaires que le Tribunal des Conflits, trop souvent sollicité, ne parvient guère ; cependant, à ramener dans le droit chemin ».

---

[70] GAUDÈMET Y, Traité de droit administratif, tome I, 16ème édition Delta Beyrouth, 2002, p.421
[71] DESGRANGES E, Essai sur la notion de voie de fait en droit administratif français, thèse Poitiers, 1937, p.234
[72] GUILLION R et VINCENT J, Lexique des termes juridiques, 14ème édition, D, Paris 2003, p.596
[73] CHAPUS R, op.cit p.852

M. Maurice HAURIOU définit la voie de fait en la découpant en deux catégories : voie de fait par manque de procédure ou voie de fait par manque de droit[74].

D'après l'éminent auteur la voie de fait par manque de procédure s'observe lorsque l'administration procède à l'exécution forcée par la voie administrative d'un acte unilatéral hors des cas où cette exécution forcée est permise.

Il y a en revanche voie de fait par manque de droit dans l'hypothèse constitutive d'une irrégularité totale, où l'administration exécute une opération matérielle dépourvue de tout fondement juridique ; en effet, elle use de la contrainte matérielle à l'encontre d'un particulier pour assurer l'exécution d'une de ses volontés, alors qu'aucun texte, aucun principe de droit, ou aucun acte juridique pris en vertu d'un texte ne lui permettait de constituer cette volonté en un titre juridique. Il y a alors ici non seulement irrégularité de la voie de fait par manque de procédure mais s'y ajoute l'absence même de droit sur le plan du fond. A l'exception de la définition épique du professeur René CHAPUS, on peut dire que cette succession de définitions souvent très proches, contient presque les mêmes composants de la notion de voie de fait : une irrégularité grave, manifeste, commise par l'administration et dépourvue de tout lien avec les pouvoirs reconnus à l'administration et qui porte atteinte au droit de propriété ou à une liberté publique.

La doctrine libanaise à son tour définit la voie de fait à plusieurs reprises, et les définitions qu'elle donne sont similaires et proches.

Jean BAZ[75] donne à la voie de fait une définition classique vague mais pas suffisante : « il y a voie de fait lorsque l'administration commet une irrégularité grave de la loi, accompagnée d'incompétence proche de l'usurpation du pouvoir ».

On voit nettement que cette définition ne détermine pas le domaine où cette irrégularité et cette incompétence ou usurpation du pouvoir sont intervenus, à savoir la propriété privée et les libertés individuelles.

[74] HAURIOU M, Précis de droit administratif et de droit public, 11ème édition, Sirey, Paris 1927, p.30
[75] BAZ J, op.cit p.174

Dans une définition plus précise et complète de M. Edward EID considère qu'il y a voie de fait « lorsque l'administration se met hors du pouvoir qui lui est reconnu et fait un acte matériel comportant un vice grave résultant d'irrégularités grossières des textes de la loi et des règlements ou des principes généraux du droit, rendant cet acte hors de l'application de la fonction administrative, et qui constitue une atteinte aux droits fondamentaux des individus relatifs à leurs propriétés privées et leurs libertés publiques[76]».

M. Saad-Allah EL-KHOURY[77] donne une définition très proche de celle de M. Jean BAZ : « la voie de fait est lorsque l'administration commet une irrégularité grave de la loi accompagnée d'une incompétence claire de façon que son agissement ne peut être relié à aucun fondement légal, ce qui rend cet acte dépourvu de toute qualité administrative et le transforme en acte personnel ». Dans cette définition, le comportement matériel de l'administration, ainsi que l'atteinte à la propriété privée et aux libertés individuelles font défaut.

M. Mohammad ABDEL WAHAB[78] définit en revanche la voie de fait comme « un acte administratif exécutoire et matériel où une activité administrative exécutoire qui est contraire à la loi d'une façon grave et grossière non une simple contrariété à la loi, et qui porte atteinte à la propriété privée ou à une liberté de celle des libertés individuelles ». Bien qu'elle soit complexe, cette définition englobe en principe tous les caractères de la voie de fait, elle est générale et comporte les deux piliers de la théorie de la voie de fait, à savoir : l'atteinte à la propriété privée et l'atteinte à une liberté individuelle

Ceci dit on peut après cette succession de définitions doctrinales françaises et libanaises, proposer la définition suivante : la voie de fait existe, lorsque l'administration commet par un agissement matériel, une irrégularité flagrante contraire aux lois, règlements et principes généraux de droit, étrange à tout pouvoir lui appartenant et qui affecte sévèrement un droit de propriété mobilier ou immobilier ou une liberté individuelle.

---

[76] EID E, op. cit p.408
[77] EL KHOURY S., op.cit p.79
[78] ABDEL WAHAB M, Droit administratif, édition Halabi 2002, tome I , p.325

Après avoir déterminé les différentes définitions doctrinales françaises et libanaises, il est opportun de voir les définitions jurisprudentielles des deux systèmes juridiques.

2- La définition jurisprudentielle de la voie de fait

C'est la jurisprudence française (a) et son homologue libanaise (b) qui ont défini et déterminé les contours de la notion de voie de fait.

a- La définition jurisprudentielle française

Le Conseil d'Etat français et la Cour de Cassation ainsi que le Tribunal des Conflits qui ont défini la voie de fait tout au long du siècle dernier, et au début de ce siècle (§), mais une nouvelle définition de la notion de voie de fait fut adoptée par le Tribunal des Conflits en 2013 (§).

§- La définition jurisprudentielle classique de la voie de fait

Bien que certains fassent remonter la consécration de la voie de fait à l'affaire du CURÉ DE REALMONT[79], c'est surtout l'arrêt Action Française qui doit être considéré comme ayant expressément consacré la théorie de la voie de fait[80]. Le 7 février 1934, le préfet de police avait saisi le journal « l'Action Française » chez tous les dépositaires du journal à Paris et dans les autres villes. Le Tribunal des Conflits a vu dans une décision aussi générale et non justifiée, une mesure constituant une voie de fait qui conduisait à la compétence judiciaire en déclarant que la saisie des journaux est réglée par la loi du 29 juillet 1881 ; que s'il appartient aux maires et à Paris au préfet de police de prendre les mesures nécessaires pour assurer le maintien du bon ordre et la sûreté publique, ces attributions ne comportent pas le pouvoir de pratiquer par voies de mesures préventives, la saisie d'un journal sans qu'il soit justifié que cette saisie ordonnée d'une façon aussi générale que celle qui résulte du dossier partout où le journal sera mis en vente tant à Paris qu'en banlieue, ait été indispensable pour assurer le maintien ou le rétablissement

[79]TCF, 4 juillet 1934, CURÉ DE REALMONT, rec. p 1247, dans cette espèce, le maire avait donné l'ordre d'enlever la grille qui entourait une église sans utiliser la procédure de la désaffectation pour nuire au curé. Le Tribunal des Conflits s'est prononcé en faveur de la compétence du juge judiciaire ; certains commentateurs ont observé que la solution du Tribunal reposait plutôt sur des textes que sur la théorie de la voie de fait).

[80] TCF, 8 avril 1935, Action Française, rec. p1226, Conclusions JOSSE

de l'ordre public, que la mesure incriminée n'a ainsi constitué dans l'espèce qu'une voie de fait entraînant… la compétence de l'autorité judiciaire… ».

Mais l'apport de ces deux arrêts se limite à consacrer la notion de voie de fait sans y donner une définition.

C'est en 1940[81] que le Tribunal des Conflits formula de façon nette le principe de la voie de fait en déclarant qu'il y a voie de fait lorsque l'opération entreprise par l'administration est manifestement insusceptible de se rattacher à l'application d'un texte législatif ou règlementaire.

Le Conseil d'Etat rendit cette formulation tout à la fois plus extensive et plus claire par son arrêt célèbre « CARLIER » prononcé le 18 novembre 1949[82] où il a refusé la définition trop étroite de l'arrêt « SCHNEIDER ».

Dans cette affaire le requérant était architecte et désirait visiter et photographier la cathédrale de CHARTRES. Le maire lui en avait interdit l'accès, et, comme il n'avait pas respecté cette interdiction, les forces de police avaient saisi les clichés. Le Conseil d'Etat a distingué catégoriquement les deux actes : la décision de refus d'accès et la décision de saisie des clichés. Le refus d'accès a été considéré comme un acte d'administration qui devait relever, même en cas d'irrégularité, du juge administratif, étant donné que ledit accès n'est protégé par aucune liberté publique. Au contraire, la décision de saisie les clichés a été considéré comme constitutive d'une voie de fait parce qu'aucun principe ne permet à l'administration de confisquer des objets appartenant à un particulier. Une telle saisie ne pourrait être considérée comme un acte d'administration. Elle revêtait le caractère d'irrégularité manifeste en fonction du caractère exceptionnel.

L'apport primordial de l'arrêt « CARLIER » est qu'il a défini clairement la notion de voie de fait, et ces termes ont depuis été adopté par le Tribunal des Conflits et par la Cour de Cassation, où la voie de fait est « un acte manifestement insusceptible d'être rattaché à un pouvoir appartenant à l'administration ».

---

[81] TCF, 4 juin 1940, Société SCHNEIDER, rec., p.248 et 11 février 1947, PERRIN D, 1947.J.134
[82] CEF, 18 mai 1949, CARLIER rec., p.490, R.D.P. 1950 p.172, Conclusions GAZIER.

La définition jurisprudentielle a permis d'illustrer deux variétés de la voie de fait. D'après les arrêts rendus tout au long du siècle dernier et au début de ce siècle, il y a voie de fait d'une part lorsqu'une décision administrative portant atteinte à la liberté ou à la propriété privée est en elle-même, et indépendamment des conditions dans lesquelles elle est exécutée, manifestement insusceptible d'être rattachée à l'exécution d'un texte législatif ou règlementaire ou à un pouvoir appartenant à l'administration[83] et d'autre part lorsque l'administration a procédé dans des conditions irrégulières à l'exécution d'une décision même régulière portant atteinte au droit de propriété ou à une liberté fondamentale.

Le Tribunal des Conflits dans son arrêt « BOUSSADAR[84] » rendu le 23 octobre 2000 a envisagé clairement les deux variétés de la voie de fait et définit les cas possibles de cette dernière en décidant qu'il n'y a voie de fait justifiant, par exception au principe de séparation des autorités administratives et judiciaires, la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire, que dans la mesure où l'administration, soit a procédé à l'exécution forcée, dans les conditions irrégulières, d'une décision même régulière portant une atteinte grave au droit de propriété ou à une liberté fondamentale, soit a pris une décision ayant l'un ou l'autre de ces effets à la condition toutefois que cette dernière décision soit elle-même manifestement insusceptible d'être rattachée à un pouvoir appartenant à l'autorité administrative ».

Le Tribunal des Conflits adopte cette définition dans d'autres arrêts. C'est ainsi que dans sa décision du 23 mai 2005[85] il refuse la définition de l'arrêt « BOUSSADAR » pour assurer la continuité du fonctionnement des institutions polynésiennes, et décide « qu'il n'y a voie de fait justifiant par exception au principe de séparation des autorités administratives et judiciaires, la compétence de l'ordre judiciaire, que dans la mesure où l'administration soit a procédé à l'exécution forcée, dans des conditions irrégulières, d'une décision même régulière, portant une atteinte grave au droit de propriété ou à une liberté fondamentale , soit a pris une décision ayant l'un ou l'autre de ces effets à la condition

[83] TCF, 4 juillet 1991, GAUDINCE, rec. p.469, LPA 199.11 note ROUAULT
[84] TCF, 23 octobre 2000, BOUSSADAR, rec. p.775
[85] TCF, 23 mai 2005, Haut commissaire de la République en Polynésie française, Président de l'assemblée de la Polynésie française

que cette dernière décision soit elle-même manifestement insusceptible d'être rattachée à un pouvoir appartenant à l'autorité administrative ».

Cette définition a évolué avec l'arrêt du 17 juin 2013, comme on le verra plus tard.

A son tour la Cour de Cassation, dans son arrêt du 8 juillet 1954 donne une définition longue mais complète de la voie de fait, en déclarant que « toute atteinte illégale à la propriété en vertu d'un acte administratif dépourvu des conditions requises pour sa régularité, de même que l'exécution d'office dudit acte par voie de contrainte sur la personne ou sur les biens par un représentant de l'autorité administrative sans recours préalable à la juridiction compétente pour statuer sur cette exécution et ordonner à cette fin toute mesure appropriée, constituent des voies de fait inconciliables avec le respect de la liberté individuelle et de la propriété privée dont la protection reste essentiellement dans les attributions de l'autorité judiciaire[86] ».

Outre cette définition extrêmement détaillée et moins pragmatique, la Cour de Cassation redonne en 1992 une définition proche de celle adaptée par le Conseil d'Etat et le Tribunal des Conflits. Elle considère en effet que la voie de fait est «une mesure manifestement insusceptible de se rattacher à l'exercice d'un pouvoir conféré par la loi à l'administration pour l'exécution d'un acte déterminé[87] ».

Dans son arrêt rendu le 21 février 2007, la Cour de Cassation fournit une définition encore plus étroite de la voie de fait et précise sa qualification en cas de violation d'une propriété privée lors de travaux publics; elle décide qu' « aucune décision émanant du préfet ne l'avait autorisée à faire passer des canalisations au travers de terrains privés, la Cour d'Appel qui a retenu à bon droit … que le passage des canalisations sur le terrain des époux, portait une atteinte grave au droit de propriété de ceux-ci et était insusceptible de se rattacher à un pouvoir donné à la commune, en a exactement déduit que l'acte commis par celle-ci constituait une voie de fait[88] ».

[86] Cass.civ, 8 juillet 1954, JCP 1955, II, 8674, obs. VEDEL
[87] Cass.civ, 25 février 1992, Directeur général des douanes/LST, G. Pal, 24-25 juillet 1992, p.14
[88] Rechercher sur Wikinews, Droit en France, la Cour de Cassation juge un cas de voie de fait

Dans un arrêt plus récent rendu le 14 novembre 2012, la première chambre civile de la Cour de Cassation a repris la même formule employée par l'arrêt « BOUSSADAR » précité, en précisant qu' « … il n'y a voie de fait justifiant la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire que dans la mesure où l'administration, soit a procédé à l'exécution forcée dans des conditions irrégulières; d'une décision, même régulière, portant une atteinte grave au droit de propriété ou à une liberté fondamentale, soit a pris une décision ayant l'un ou l'autre de ces effets à la condition toutefois que cette dernière décision soit elle-même manifestement insusceptible d'être rattachée à un pouvoir à l'autorité administrative… ».

Ces différentes définitions à la fois du Tribunal des Conflits, du Conseil d'Etat ainsi que de la Cour de Cassation, vont évoluer avec l'avènement de l'arrêt du 17 juin 2013 rendu par le Tribunal des Conflits.

§- La nouvelle conception de la voie de fait

Dans une ordonnance rendue le 23 janvier 2013 « Commune de CHIRONGUI[89] » dans laquelle le Conseil d'Etat décide que le juge administratif qui statue sur un référé-liberté est compétent pour faire cesser une atteinte grave et manifestement illégale au droit de propriété, en cas d'urgence; « et ceci bien même que cette atteinte aurait le caractère d'une voie de fait ». Quelques mois après, par son arrêt M.B. société ERDF Annecy, le Tribunal des Conflits, revenait sur la jurisprudence BOUSSADAR[90] en proposant une nouvelle définition de la voie de fait.

Il faut signaler de prime abord que l'apport de ces deux arrêts dépasse celui de définir la voie de fait, et met en cause le régime du contentieux de la voie de fait. On reviendra sur ces deux arrêts lorsqu'on étudiera l'éclipse de la théorie de la voie de fait et on se bornera ici à voir surtout la nouvelle définition du Tribunal des Conflits dans l'arrêt M.B. précité et la comparer avec les définitions classiques.

[89] CEF, 23 janvier 2013, Commune de CHIRONGUI, AJDA 2013 p.788, Chron. BRETONNEAU A. et DOMINOS.X, JCPA 2013, 2047 note PAULIAT H. et 2048 note LEBOT O, RFDA 2013 p.299 note DÉLVOVÉ P.
[90] TCF, 17 juin 2013, 2 septembre 2013 n175, note JEANNE DE GLINIASTY

Dans cette décision, le Tribunal des Conflits redéfinit étroitement la notion de voie de fait en affirmant « qu'il n'y a voie de fait de la part de l'administration, justifiant, par exception au principe de séparation des autorités administratives et judiciaire, la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire pour en ordonner la cessation ou la réparation, que dans la mesure où l'administration soit a procédé à l'exécution forcée, dans des conditions irrégulières, d'une décision même régulière, portant atteinte à la liberté individuelle ou d'extinction d'un droit de propriété et qui est manifestement insusceptible d'être rattachée à un pouvoir appartenant à l'autorité administrative ».

Comme le note M. Jeanne de GLINASTY[91], cet arrêt conserve des éléments de la définition classique de la voie de fait, mais réduit « aussi considérablement le champ d'application ».

En effet, la voie de fait administrative est constituée traditionnellement et suivant les définitions classiques qu'on vient de citer, dans deux situations : l'exécution forcée irrégulière d'une décision, même régulière et la décision elle-même manifestement susceptible de se rattacher à un pouvoir appartenant à l'administration. A ce stade, le Tribunal des Conflits reste fidèle à sa définition de l'arrêt BOUSSADAR et des arrêts qui l'ont suivi, mais l'innovation réside dans la réduction du champ d'application de la notion, à la liberté individuelle et à l'extinction du droit de propriété.

Ce ne sont plus « les libertés publiques » qui rentrent dans la protection du juge judiciaire, mais strictement les libertés individuelles qui excluent ipso facto « les libertés collectives » et « les droits primordiaux de l'individu ».

D'autre part, le Tribunal des Conflits se diverge des définitions classiques, en limitant l'atteinte au droit de propriété au seul cas de l'extinction de ce droit. L'atteinte à la propriété privée qui ne comporte qu'une simple gêne et non une dépossession, ne constitue pas une voie de fait. Désormais, c'est seulement l'atteinte qui porte une extinction du droit de propriété, comme le cas d'une démolition ou une expropriation qui est seule constitutive de voie de fait.

[91] Ibidem

Les conséquences de cet arrêt sur l'existence de la notion de voie de fait seront étudiées plus tard, mais on peut dire à ce stade que l'arrêt du Tribunal des Conflits rendu le 17 juin 2013 a changé la définition classique de la voie de fait en restreignant considérablement son champ d'application qui, accompagné de l'ordonnance rendue par le Conseil d'Etat du « commune de CHIRONGUI » ont « bouleversé » le régime juridique tout entier de la voie de fait mettant en cause son existence.

Après avoir défini la voie de fait dans la jurisprudence française, l'étude de la jurisprudence libanaise s'avère restrictive.

b- La définition jurisprudentielle libanaise

Comme son homologue française, la jurisprudence libanaise a défini la voie de fait à plusieurs reprises et en amant avec la jurisprudence française. Ainsi le Conseil d'Etat libanais dans un arrêt ancien rendu le 16 novembre 1959[92] définit la voie de fait par négation. Il considère que « l'acte matériel créateur de la voie de fait n'a pas pour but l'application d'un texte légal ou réglementaire ou contractuel ou un pouvoir reconnu à l'administration ».

On peut déduire a contrario de cet arrêt, que le Conseil d'Etat juge qu'un acte matériel ne se rattachant pas à un texte législatif ou réglementaire, contractuel, ou encore qui ne rentre pas dans un pouvoir de l'administration est constitutif de voie de fait.

Certainement cette définition n'est pas suffisante ni complète ; certes cet acte même ne se rattachant à aucun pouvoir de l'administration et à aucun texte n'est constitutif de voie de fait que s'il porte atteinte au seul droit de propriété ou à la liberté individuelle. Dans le même sens, un autre arrêt ancien du Conseil d'Etat rendu le 31 mai 1960[93] précise que la voie de fait n'est pas un acte administratif dont on demande l'annulation ou un dommage relevant d'un acte à caractère administratif, mais (c'est un acte) qui constitue une activité arbitraire et le dommage qui naît de cette activité n'est pas un dommage naissant d'un acte administratif… puisque cet acte a perdu son caractère administratif puisqu'il manque

[92] CEL, 16 novembre 1959, rec. adm, 4, p.10
[93] CEL, 31 mai 1960, rec. adm., p.171

aux procédures administratives requises. Ce qui le fait rentrer dans la catégorie des actes abusifs ».

A cette définition, la même critique peut être adressée qu'à l'arrêt précédent à savoir l'absence de la détermination du domaine de la voie de fait, l'atteinte à la propriété privée et aux libertés individuelles.

Rentre dans la même catégorie des arrêts, un arrêt relativement récent rendu le 4 janvier 1994[94] et qui se borne à définir la voie de fait en visant l'acte matériel, fait générateur de cette dernière, sans déterminer son domaine d'application. Ainsi il décide que « considérant que les actes de voie de fait sont en principe des actes matériels dépourvus de base légale, niant à l'acte de la personne morale administrative sa qualité administrative, ce qui par conséquent le fait sortir du champ de compétence de la juridiction administrative et rentre dans la compétence judiciaire ».

Ce n'est que dans les arrêts plus récents que le Conseil d'Etat donne une définition complète de la voie de fait. Ainsi dans son arrêt rendu le 12 juillet 2006[95] le Conseil d'Etat juge qu'il y a voie de fait lorsque l'administration fait un acte matériel constituant une atteinte grave à la liberté individuelle et à la propriété individuelle par main mise sur cette dernière, et sans aucun lien législatif ou réglementaire.

Cette définition se diffère des deux autres précitées. Elle est en fait plus large et plus complète et elle détermine le domaine de la voie de fait, ce qui faisait défaut dans les deux décisions précédentes.

Dans un autre arrêt beaucoup plus récent rendu le 3 décembre 2012[96], le Conseil d'Etat libanais donne une définition à la fois complète, précise et surtout suffisante de la notion de la voie de fait. Il s'agissait d'un recours en révision contre un arrêt rendu par le Conseil d'Etat le 11 octobre 2007 ; le demandeur en révision soulève entre autres un moyen basé sur l'incompétence du Conseil d'Etat pour statuer à l'origine au motif qu'il existait une atteinte au droit de la propriété intellectuelle et artistique qui rentre dans la compétence

[94] CEL, 4 janvier 1994, MANSOUR, RJA, 1995, I, p.203
[95] CEL, 12 juillet 2006, EID E, RJA, 2012, II, p.1092
[96] CEL, 3 décembre 2012, EDRISS S, inédit

du juge judiciaire. Le Conseil d'Etat, en admettant que le moyen de l'incompétence constitue en cas de son existence « une cause suffisante pour déclarer acceptable la demande en révision » donne une définition de la voie de fait et détermine ses conditions d'existence. Il déclare qu'il ne retient pas l'argument de la compétence du juge judiciaire et par conséquent le principe jurisprudentiel du juge judiciaire gardien de la liberté individuelle et de la propriété individuelle que dans le cas où l'acte administratif est accompagné d'exécution matérielle, comme quand l'administration fait un acte matériel comportant un vice grave naissant d'une irrégularité dangereuse au regard du texte de la loi ou des règlements et portant atteinte aux droits individuels relatifs à leur propriété mobilière et immobilière et leurs libertés fondamentales constituant ainsi voie de fait.

La Cour de Cassation libanaise[97] retient à son tour la voie de fait lorsque l'administration accomplit un acte matériel arbitraire sans base légale et qui contient une irrégularité grave à la loi et aux règlements dont il résulte une atteinte grave à la propriété individuelle. L'arrêt ajoute que « cette conception de la voie de fait est le fruit des opinions des juristes et de la jurisprudence, et elle n'est pas consacrée (la conception) dans un texte ou un principe général du droit ». Encore, faut-il ajouter que cette définition de la Cour de Cassation, même précise, n'est pas complète puisqu'elle limite la voie de fait à l'atteinte à la propriété individuelle et ne parle pas de l'atteinte à la liberté individuelle.

Après avoir déterminé l'origine et les définitions doctrinale et jurisprudentielle de la notion de voie de fait, une analyse de ce qui vient d'être exposé s'impose.

3- Analyse et synthèse

Partant de l'origine et de la définition de la voie de fait, on peut déduire que le fondement de cette dernière repose à la fois sur un principe et sur trois éléments, à savoir, le principe du juge judiciaire gardien de la propriété privée et des libertés individuelles et la réunion cumulative de trois éléments[98] : un acte matériel de l'administration, une atteinte aux droits individuels ou à la propriété privée, et le degré de l'irrégularité manifestement

[97] Cass. 5 octobre 1981, Etat libanais/héritier de CHEKER ALLAH ATIEH, inédit

[98] C'est ainsi que le Conseil d'Etat libanais considère dans son arrêt rendu le 13 novembre 2013 (ABDEL HAMID SOUPRA et amis inédit) que les conditions de la voie de fait doivent exister cumulativement et par ailleurs ne constituent pas une voie de fait les décisions en cause vu le degré de l'irrégularité et vu l'inexistence d'une atteinte matérielle

insusceptible de se rattacher à un texte législatif ou règlementaire ou à un pouvoir de l'administration.

Toutefois le fondement de la théorie ne justifie la compétence judiciaire qu'en temps normal. En période exceptionnelle, les circonstances effacent le caractère de voie de fait à des agissements qui normalement revêtiraient ce caractère[99].

S'agissant du fondement de la théorie de la voie de fait, on voit qu'elle réside essentiellement pour ne pas dire uniquement dans « le principe traditionnel du juge judiciaire gardien de la propriété privée et des libertés individuelles ». Ce principe constitue « le noyau dur » et la pierre angulaire de la théorie de la voie de fait et sans l'existence de ce principe, la compétence en la matière reste administrative.

Si on imagine par exemple, un acte de l'administration manifestement insusceptible de se rattacher à un texte ou à un pouvoir de l'administration, cet acte constitue ce qu'on appelle en droit administratif un acte inexistant[100] qui, même accompagné d'une exécution matérielle mais hors du domaine de la propriété privée et des libertés individuelles, ne donne pas compétence au juge judiciaire. La compétence reste administrative et le juge se borne à déclarer que « l'acte est nul et non avenu » et que la décision est réputée n'être jamais intervenue[101]. Et il détermine par conséquent la responsabilité de l'administration[102] ».

Le Tribunal des Conflits lie en effet les deux notions, acte inexistant et voie de fait. Il décide dans son arrêt célèbre « GUIGON » rendu le 27 juin 1966[103] que les décisions qui ont le caractère de voie de fait, c'est-à-dire celles qui portent atteinte au droit de propriété

[99] TCF, 27 mars 1952, Dame de la Murette, rec. p.416 il s'agissait d'atteintes arbitraires aux libertés individuelles et que le Tribunal des Conflits décida que ces atteintes relevaient de la compétence des tribunaux administratives en cas de circonstances exceptionnelles. Voir dans le même sens CEF, Ass, 7 novembre 1947 Alexis et Wolf, rec. p.416
[100] CEF, 31 mai 1957, ROSAN GIRARD, rec. p355, Conclusions GAZIER
[101] CEF, 11 mai 2004, Association AC, rec. p.197, Conclusions DERYS
[102] Pour une jurisprudence abondante voir surtout en matière de fonction publique en cas de nomination pour ordre. CEF, 30 juin 1950, MASSONAUD, rec. p.400 et CEF 3 février 1956, FONTBONNE, rec.45 et 26 octobre 2005, PINGUET et autres rec. p.442
[103] TCF, GUIGON, 27 juin 1966 rec. p.830 et plus récemment pour exemple de décision inexistante constitutive d'une voie de fait et qui doit être regardée comme nulle et non avenue CEF, 11 mars 1998, Ministre de l'intérieur/Madame AUGERE rec. p.676

ou à une liberté fondamentale et qui sont manifestement insusceptibles de se rattacher à un pouvoir de l'administration doivent être regardées comme nulles et non avenues.

Mais ce qui mérite d'être souligné c'est que lorsqu'on est en présence d'acte même matériel, manifestement insusceptible de se rattacher à un pouvoir de l'administration ou à un texte, la compétence judiciaire n'est pas automatique. Ce qui rend cette compétence « ipso facto » judiciaire c'est le noyau dur du principe du juge judiciaire gardien de la propriété privée et des libertés individuelles. D'ailleurs, le juge administratif reste compétent en cas d'un acte inexistant quel que soit le domaine d'application de cet acte, à l'exception stricte du domaine des propriétés privées et des libertés individuelles. Cette exception de la compétence judiciaire en la matière n'est justifiée que parce que le juge judiciaire est le seul gardien de cette propriété et de cette liberté.

En outre, le degré de l'illégalité ne tient pas comme argument pour justifier la compétence judiciaire et fonder ainsi la théorie de la voie de fait. D'ailleurs le droit administratif nous enseigne que quel que soit le degré de l'irrégularité commise par l'administration ou la gravité de la faute intentionnelle ou non, il n'y a pas changement de compétence contentieuse de l'administratif au judiciaire. La compétence reste administrative et c'est le cas en matière de responsabilité de l'administration où le degré de la faute ne retire pas à l'administration son droit d'être jugée devant le juge administratif. C'est seulement le régime de la mise en responsabilité qui change (responsabilité pour faute, responsabilité sans faute, théorie du risque etc..).

Même le degré d'illégalité de l'acte et de grossièreté de la faute combiné avec un acte matériel insusceptible de se rattacher à un texte, ne peut seul fonder la théorie de la voie de fait; la compétence du juge administratif est toujours justifiée en cas d'acte inexistant, contenant une irrégularité grossière et qui a causé un dommage grave à un droit individuel, tant que ce dommage n'affecte pas une propriété privée ou une liberté individuelle, car c'est le juge judiciaire qui est chargé exclusivement d'en assurer la protection.

Par ailleurs, c'est dans le troisième élément, l'atteinte à la propriété privée et aux libertés individuelles, que réside la justification de la compétence judiciaire en cas de voie de fait, et cet élément n'est autre que la conséquence naturelle et directe du principe du « juge judiciaire gardien des libertés individuelles et de la propriété privée », ce qui conduit à conclure que ce principe dernier est le moteur qui fait marcher les roues de la voie de fait. Sans cet engin, sans ce « noyau dur » toute la notion perd sa raison d'être et par conséquent la nécessité de son existence.

Partant de là, on peut affirmer que la plupart des définitions doctrinales et jurisprudentielles libanaises qui ont été exposées, sont loin de fonder la notion de voie de fait et de justifier ainsi la compétence judiciaire.

Comme cela a été montré, les diverses définitions doctrinales et jurisprudentielles se bornent à considérer qu'il y a voie de fait lorsqu'on est en présence d'un acte matériel manifestement insusceptible de se rattacher à un texte législatif ou règlementaire et qui contient une irrégularité grave ou grossière à la loi. Ces définitions ne sont guère celles de la voie de fait. S'arrêter à ce stade c'est-à-dire là où ces définitions se terminent, ne remet pas en cause la compétence administrative. Quand un acte inexistant contient une irrégularité grave et causant un dommage à un droit individuel, il rentre en effet toujours dans la compétence du juge administratif sauf en cas d'atteinte à la propriété privée et aux libertés individuelles. Cette dernière exception qui découle du principe fondateur de la théorie de voie de fait, fait défaut dans lesdites définitions.

La définition de la voie de fait doit contenir absolument, sans exception, le domaine de son application (propriété privée et libertés individuelles), et c'est ce que le Conseil d'Etat libanais a fait dans son arrêt récent précité rendu le 3 décembre 2012[104], où il a précisé clairement le fondement de la théorie en considérant que « le juge judiciaire est le gardien de la propriété privée et des libertés individuelles ».

Enfin mais surtout, il faut signaler le cas où on est en présence d'une atteinte grave à la propriété privée appartenant à une personne publique, soit par une autre personne publique soit par un organisme privé chargé d'une mission de service public. Dans ce

[104] CEL, EDRIS S, 3décembre 2012, inédit

cas, y a-t-il voie de fait ? En d'autres termes, est-ce-que le juge judiciaire est en même temps gardien de la propriété privée individuelle et celles des personnes morales entre autre les personnes publiques ?

Evoquons le cas de la propriété privée d'une personne publique, sans envisager le cas (s'il existe) d'une atteinte à un droit fondamental ou une liberté publique, puisque la possibilité pour une personne publique de voir un droit fondamental est toujours sujet de controverses, et cette question ne rentre pas dans l'objet de la thèse. Ce qu'on peut affirmer, c'est qu'avec la nouvelle définition, donnée par le Tribunal des Conflits, de la notion de voie de fait[105], la question ne se poserait plus en ce qui concerne une atteinte aux droits fondamentaux d'une personne publique puisque ledit Tribunal a limité l'atteinte grave aux seules libertés individuelles, ce qui exclut explicitement l'atteinte aux droits fondamentaux (s'ils existent) d'une personne morale, publique ou privée.

Au Liban, encore, la question d'une atteinte à la propriété privée de l'administration par une personne publique ou vice versa, ne se pose pas. En effet, la jurisprudence ne parle dans ses arrêts que de l'atteinte à la propriété individuelle, et par conséquent exclut le cas de l'atteinte à une propriété appartenant à une personne publique. Mais il faut signaler que le Conseil d'Etat libanais dans son arrêt moins récent que l'arrêt précité utilise l'expression « propriété privée » à la place du terme « propriété individuelle ». C'est l'arrêt inédit rendu le 9 décembre 2009 (Société SUNRISE MARINE LIMITED). Mais quel que soit le terme utilisé, la question d'une atteinte à la propriété privée d'une personne publique n'a pas été soulevée devant le juge administratif libanais.

On peut déduire ainsi implicitement mais nécessairement que la jurisprudence libanaise administrative et judiciaire, n'admet pas l'existence d'une voie de fait en cas d'une atteinte grave de la personne publique à une propriété privée appartenant à une autre personne publique. Mais on peut se demander dans ce cas (le cas d'atteinte grave à la propriété privée) si la compétence revient au juge administratif, qui est le juge naturel entre personnes publiques ou si la compétence reste judiciaire. En réalité, cette question (autant qu'on sache) n'a jamais été posée devant les deux ordres juridictionnels libanais.

[105] TCF, 17 juin 2013, précité

On peut penser d'ailleurs que la compétence, dans le cas où une personne publique porte une atteinte grave à une propriété privée d'une autre personne publique, est toujours judiciaire, au motif qu'on est en présence d'une propriété privée de l'administration et que cette dernière se comporte comme un simple individu, et est considérée à ce titre comme un particulier ce qui justifie la compétence du juge judiciaire, juge naturel entre particuliers, pour toutes les opérations juridiques et en relation avec cette propriété privée et même pour les dommages qui l'affectent. En d'autres termes, la compétence judiciaire n'est pas fondée ici sur le principe du juge judiciaire gardien de la propriété privée et des libertés individuelles, car l'histoire et l'évolution de la jurisprudence nous ont enseigné que ce principe est né pour faire face aux atteintes arbitraires de l'administration contre les particuliers, pour garder et protéger les droits fondamentaux de ces derniers et non point aux atteintes graves aux droits d'une personne publique.

La raison d'être de ce principe n'a jamais été en aucune période la protection de la propriété privée de l'administration. Et si la compétence reste judiciaire en cas d'atteinte grave à la propriété privée d'une administration par une autre c'est parce que la nature du droit en cause, à savoir la nature privée laisse l'administration se comporter comme un simple individu et on serait comme en présence d'une voie de fait commise entre particuliers régis par le droit privé qui n'a aucun lien avec la voie de fait administrative telle qu'elle est étudiée ici.

D'un autre côté, on peut dire que si dans le cas d'une atteinte grave à une propriété privée d'un particulier, ce dernier aura le privilège que sa cause soit jugée devant le juge judiciaire, gardien naturel de ladite propriété, alors dans le cas d'une atteinte grave à une propriété privée d'une personne publique n'est-il pas rationnel et normal que cette dernière aura le privilège que son action sera jugée par le juge administratif ? D'ailleurs, cette personne publique, supposée victime en l'occurrence, aura le droit que sa cause soit jugée par le Conseil d'Etat, qui est le juge naturel des personnes publiques même si l'opération est de nature privée à l'origine puisqu'on est en présence d'une atteinte grave de l'administration dépourvue de toute base légale, et la victime en cause est une personne publique et le juge administratif n'est autre que la juridiction traditionnelle privilégiée de l'administration. Quelle que soit la compétence administrative ou judiciaire,

il reste à la jurisprudence libanaise de trancher entre ces deux possibilités, dans le cas où cette situation se présente à elle dans l'avenir.

La jurisprudence française quant à elle a tranché la question et a décidé par un arrêt de la Cour de Cassation du 28 novembre 2010[106] qu'il y a voie de fait entre personnes publiques et la compétence est judiciaire. Il s'agissait en l'espèce, de groupes de personnes qui occupaient à partir du 15 mai 2004 un terrain appartenant au département Val-de-Marne, et situé sur la commune de Saint-Maur-des-Fossés. La commune, par la personne du maire interdit le séjour des dits gens sur le terrain, par des arrêtés prises par le maire les 15 et 18 mai, et elle installe un dispositif tendant à interdire l'accès au terrain à tous les véhicules terrestres à moteur à quatre roues. Seuls les piétons et les deux roues restent libres d'accéder au terrain. Le Conseil général du Val-de-Marne avait saisi le juge des référés du Tribunal de grande instance de Créteil afin d'ordonner à la commune le retrait du dispositif limitant l'accès à son terrain. La commune s'était vu obligée de retirer ce dispositif en première instance et interjette appel. A son tour, la Cour d'Appel de Paris, par son arrêt du 2 juillet 2004, avait reconnu le droit au département de Val-de-Marne d'exiger, à l'encontre de la commune de Saint-Maur-des-Fossés, le retrait du dispositif filtrant.

La commune s'est alors pourvue en cassation. La Cour de Cassation décide que «... les agissements de la commune étaient insusceptibles de se rattacher aux pouvoirs de police générale ou spéciale dévolus à la commune, de sorte qu'ils étaient constitutifs d'une voie de fait qu'il appartenait au juge judiciaire de faire cesser…». Ainsi la Cour de Cassation est en même temps gardienne de la propriété privée des individus et de l'administration en cas d'une atteinte grave insusceptible d'être rattachée à un pouvoir appartenant à l'administration.

Au fond, même si le juge administratif renforce son rôle en matière des libertés individuelles et de la propriété privée, force est de constater que la voie de fait est et est appelée à rester de la compétence judiciaire.

[106] Cass. Civ., 28 novembre 2006, Bull. civ. n529, p.467

II- Conditions d'existence de la voie de fait

Des éléments de la définition ainsi étudiée de la voie de fait, il en résulte des conditions qui déterminent son existence et par conséquent la juridiction compétente pour statuer sur les litiges en cause. Mais il faut noter de prime abord qu'il revient aux deux ordres juridictionnels administratif et judiciaire d'examiner l'existence des dites conditions[107].

- Première condition : l'existence d'une exécution matérielle

Pour qu'il y ait voie de fait, il faut qu'une exécution d'une opération matérielle de l'administration ait eu lieu.

La doctrine ainsi que la jurisprudence affirme ce principe depuis toujours[108]. Le doyen Georges VEDEL déclare d'ailleurs que « … la voie de fait est toujours constituée par une opération administrative, jamais par une pure décision indépendante de toutes mesures d'exécution[109] ».

Le Conseil d'Etat libanais affirme clairement dans son arrêt rendu le 3 décembre 2012 (précité) qu'il ne serait pas tenu «… de se prévaloir de la compétence judiciaire et par conséquent du principe du juge judiciaire gardien de la propriété individuelle et des libertés publiques sauf dans le cas où l'acte administratif s'accompagne d'une exécution matérielle, comme si l'administration effectue une opération matérielle contenant un vice grave résultant d'une irrégularité grossière à la loi et aux règlements… ».

Cette exécution matérielle doit être effectuée par l'administration ou par l'un de ses représentants et la jurisprudence est claire à ce point : il n'ya pas voie de fait lorsque l'acte juridique de l'administration a comporté une exécution matérielle par des particuliers[110].

---

[107] Cependant par un arrêt récent, la Cour d'Appel judiciaire de Paris décide que « s'il incombe au juge administratif d'apprécier l'irrégularité d'une emprise, cependant il appartient au juge judiciaire de caractériser l'existence d'une voie de fait », CAJ Paris, 3 juillet 2014, Commune D'ATHIS-MONS, n13/08230

[108] TCF, 13 décembre 1947, HILAIRE D, 1948, I-62 (mais il faut signaler que dans cette décision le TCF s'est contentée d'une menace d'exécution alors que l'exécution ne s'était pas produite) et CEF, 15 mars 1957, DELOFFRE rec. p.75

[109] VEDEL G, La juridiction administrative compétente pour prévenir, faire cesser ou réparer la voie de fait administrative, JCP 1950, I-.851

[110] Cass. Civ, 25 mai 1953, JCP 1954 II-8015

Il faut clarifier un point fort important en la matière. Certains auteurs comme le doyen Jean-Marie AUBY[111] et M. Michel DEBARY[112] considèrent qu'il y a voie de fait résultant de la décision elle-même lorsqu'elle est manifestement insusceptible de se rattacher à un texte ou un pouvoir de l'administration. Dans ce cas il y a voie de fait indépendamment de toute exécution.

M. Jean-Marie AUBY considère en effet que « …le plus souvent, c'est dans leur exécution que les actes administratifs portent atteinte à la propriété privée. Ce n'est pourtant pas toujours le cas, ce résultat peut être atteint par une décision exécutoire considérée en elle-même : ainsi une décision administrative opérant un transfert de propriété ou imposant à un fonds une servitude[113] ».

Donc, la décision peut emporter en elle-même l'exécution matérielle, et dans ce cas elle peut être regardée comme étant elle-même constitutive de voie de fait car cette décision comporte en elle-même son exécution.

Dans ce cas, si la décision est manifestement insusceptible de se rattacher à un texte ou à un pouvoir de l'administration, on serait en présence d'une voie de fait, et dans ce cas l'acte ou la décision est qualifiée d'inexistante, et il appartient aux deux ordres de juridictions de déclarer nulle et non avenue ladite décision[114]. Mais le juge administratif se borne à constater la nullité de la décision, et sa compétence s'arrête là, et il revient au juge judiciaire de décider sur les autres demandes, soit au niveau des dommages-intérêts soit au niveau de faire cesser la voie de fait.

---

[111] AUBY J-M, L'inexistence des actes administratifs, thèse, Paris, 1952
[112] DEBARY M, La voie de fait en droit administratif, thèse, Paris, 1958 p.85 et s
[113] AUBY J-M, op.cit p.139
[114] TCF, 27 juin 1966, GUIGON, rec. p.830 (Dans cet arrêt célèbre le T.C décide que les décisions par lesquelles l'autorité militaire a fait opposer des scellés sur le logement occupé par un officier en dehors de tout bâtiment militaire et lui a refusé l'autorisation de pénétrer dans ce logement pour y rechercher certains objets mobiliers lui appartenant, porte une atteinte grave à l'inviolabilité du domicile, et manifestement insusceptible de se rattacher à l'exercice du pouvoir appartenant à l'administration, ces décisions sont constitutives d'une voie de fait et doivent par la suite être regardées comme des actes nuls et non avenus et il appartient tant à la juridiction administrative qu' à l'autorité judiciaire de constater cette nullité

- Deuxième condition : l'exécution matérielle doit être sans aucun fondement juridique ou contenir une irrégularité grave

En principe, toutes les opérations administratives nécessitent l'intervention d'une décision juridique préalable. Si l'administration omet de prendre cette décision, l'exécution matérielle est considérée comme voie de fait. On cite comme exemple le plus répandu, le cas où l'administration occupe sans titre un fonds privé. On est alors en présence alors d'une dépossession qui affecte le propriétaire, et qui n'est autorisée par aucun acte administratif préalable, et par aucune décision juridique[115].

La jurisprudence libanaise fournit de nombreux exemples où l'administration exécute une opération matérielle sans titre juridique.

C'est le cas lorsqu'elle procède à la main mise sur la propriété privée des individus d'une façon continue ou permanente[116]. Ainsi que le Conseil d'Etat libanais saisi « d'une demande de dommages-intérêts résultant d'une main mise sur la propriété n 1878 de la région HADATH-JEBBE, sans passer par la procédure normale de l'expropriation », a jugé « que les litiges naissant de l'atteinte à la propriété privée relèvent de la compétence du judiciaire en sa qualité de gardien de la propriété privée[117] ».

Dans un autre arrêt rendu le 15 janvier 2003[118], le Conseil d'Etat libanais décide que l'exécution matérielle sur une propriété privée sans titre juridique est constitutive de voie de fait et il affirme que « considérant qu'il résulte du rapport de l'expertise que le Conseil du développement et de construction (qui est une personne publique)… a pris de la propriété du requérant une superficie de 320 m^2 sans suivre les procédures légales de l'expropriation,… et que cette atteinte sur la propriété privée sort de la compétence du Conseil d'Etat et il revient aux juridictions judiciaires de statuer… ».

---

[115] En France, voir en ce sens et parmi une jurisprudence abondante, TCF, 6 mai 1967, DONGY/ Société de l'autoroute Paris-Lyon, rec. p.656, TCF, 30 juin 1969 SCI des Paillons/Communes de Boirettes et du Mée-sur-Seine, rec. p.684, CEF, 3 mai 1972, AJDA 1973, p.143,p .143 note HOMONT A; Cass, 1ère civ, 3 novembre 1982, Bull. civ, I, n314, TCF, 12 janvier 1987, VERSAILLES, 1988 p.1397 ; Cass 3ème, 25 septembre 2002, Bull.civ. I n1318 (il s'agissait dans cette espèce une action d'office de l'administration pour reprendre une parcelle du domaine public, en l'absence de toute urgence et sans avoir obtenir une décision d'expulsion du juge compétent

[116] Cass, 20 février 1963 rec.BAZ, 11, p.12 n3 et 23 janvier 1968 rec.BAZ, 16, p.330 n10

[117] CEL, 1 juin 1995, GHOUSSAYNE N.B, RJA n9, II p.588

[118] CEL, 15 janvier 2003, BAZ/l'Etat, RJA n17 T.I. p.348

Hors les cas de l'expropriation, la jurisprudence libanaise nous fournit aussi d'autres illustrations d'exécution matérielle de la part de l'administration sans aucun titre juridique.

C'est par exemple le cas où l'administration fixe des lignes électriques sur la propriété privée sans suivre les procédures dictées par les lois[119], ou met un grand réservoir et installe des canaux dans une propriété privée sans aucun fondement légal[120]. Constitue également une voie de fait, l'occupation par l'armée libanaise d'une propriété privée lorsqu'elle est dépourvue de toute base légale[121] .

Le Conseil d'Etat libanais illustre le cas d'une opération matérielle sans base légale, dans les litiges où l'administration a effectué une démolition d'immeubles sans qu'il y ait une décision préalable à l'exécution[122] et, dans un autre arrêt[123] semblable, le Conseil d'Etat libanais décide que « lorsque l'administration sans base légale effectue des travaux dans une propriété privée (individuelle), cela constitue un acte matériel d'atteinte à la propriété immobilière ».

Dans le domaine de la propriété mobilière, le Conseil d'Etat libanais considère que lorsque l'administration effectue une main mise sur une propriété mobilière individuelle, sans base légale, et sans décision légale de réquisition, on est en présence de voie de fait[124].

L'opération matérielle peut avoir d'autre part un titre juridique, ou un fondement légal, mais néanmoins il y a voie de fait dans ce cas, lorsque dans les modalités d'exécution il existe une irrégularité.

Deux séries d'observations complémentaires s'imposent sur ce point :

En premier lieu, toute illégalité ou irrégularité commise par l'administration dans l'exécution matérielle ne constitue pas par elle-même une voie de fait. Si on est en présence d'une simple irrégularité, il n'y a aucune raison de la soustraire au contrôle du

[119] Cass lib, 25 juin 1961, rec. CHIDIAC 1962 p.3 et 2/3/1972 rec.BAZ 19 p.260 n22
[120] Cass lib, 19 janvier 1971, rec.BAZ p.132 n3
[121] CEL, 27 mai 2004, NASER/Etat RJA n20, II, p.1206 et dans le même sens CEL, 27 janvier 2003 AL-DIRANI/Etat, RJA, n 19, II, p.552
[122] CEL, 12 mars 1992, HARAKE/ Etat, RJA n6, II, p.302
[123] CEL, 4 novembre 1994, ALI/ Etat, RJA n8, I, p.203
[124] CEL, 7 décembre 1995, Etablissement de sécurité sociale/Etat, RJA, n10, I, p.207

juge administratif. C'est ainsi que les irrégularités légères ne suffisent pas à donner naissance à une voie de fait[125]. L'irrégularité doit avoir un certain degré de gravité pour qualifier l'opération matérielle de voie de fait. Ce degré de gravité a été envisagé par le Tribunal des Conflits français qui affirme que « …si la protection de la propriété privée rentre essentiellement dans les attributions de l'autorité judiciaire, la mission conférée à celle-ci se trouve limitée par l'interdiction qui lui est faite par les lois des 16-24 août 1790 et 16 fructidor an III de connaître des actes de l'administration, que lorsqu'elle est saisie de conclusion tendant à l'expulsion d'un service public de locaux … la juridiction civile doit donc hormis le cas, où, manifestement insusceptible de se rattacher à l'application d'un texte législatif ou règlementaire, l'acte dont s'agit ne constituerait de toute évidence qu'une simple voie de fait se déclarer incompétente[126] ». Le Conseil d'Etat français a défini l'irrégularité de l'acte matériel constitutif de voie de fait comme étant celle « … manifestement insusceptible d'être rattachée à l'exercice d'un pouvoir appartenant à l'administration[127] ».

Certains auteurs ont vu dans cette définition une possibilité d'évasion pour l'administration et une réduction du champ de la voie de fait.

Jacques RIGAUD considère que « … cette formule plus large permet le rattachement d'un acte non seulement à un texte mais encore à un des principes généraux du droit que le Conseil d'Etat a continué d'envisager dans ses décisions[128] ».

Cette formule de l'arrêt « CARLIER », même utilisée après par la jurisprudence, a été remplacée au fur et à mesure par les deux ordres de juridictions, administratif et judiciaire. Ainsi la Cour de Cassation française a considéré qu'il suffit que « … l'acte soit manifestement insusceptible de se rattacher à un pouvoir conféré à l'administration dans l'exercice de fonctions données[129] ».

---

[125] TCF, 22 novembre 1951, Demoiselle MINEUR, rec. p.647 et cass.civ. , 25 octobre 1954, AJ 1955, II, p.12, cass.civ. , 17 janvier 1978, Bull.civ. III, n42 p.34
[126] TCF, 17 mars 1942, Société RIVOLI-SEBASTOPEL, D.1949 p.209 et dans le même sens TCF, 23 mars 1950 Consorts MARTIN-ROUILHES rec. p.656
[127] CEF, 18 mai 1949, CARLIER, rec. p.490 (précité)
[128] RIGUAUD J, Voie de fait, D.1959, II, 1064
[129] Cass, 28 mai 1984, BUISSON et LISTZMAN, D.1985, p.313

Le Tribunal des Conflits a, à son tour, adopté cette définition et a, par conséquent, remis en cause la définition adoptée par l'arrêt « CARLIER », dans son arrêt « EUCAT » rendu le 9 juin 1986[130], à propos d'un contentieux relatif au retrait d'un passeport. En effet l'apport de l'arrêt « EUCAT » est qu'il a mis en cause la définition de la voie de fait. Le Tribunal des Conflits avait été saisi par le biais de la procédure du conflit positif, de la question de savoir si le recours exercé contre le retrait du passeport de M. EUCAT exécuté à la demande du trésorier payeur général du Bas-Rhin au motif qu'il était redevable d'un arriéré d'impôt s'élevant à plus de trois millions de franc relevait de la compétence du juge administratif ou de celle du juge judiciaire. Le conflit avait été élevé alors que la Cour d'Appel de Colmar, avait vu dans cette décision la manifestation d'une voie de fait commise par l'administration. Le Tribunal des Conflits a considéré qu'une telle mesure était « manifestement susceptible de se rattacher à l'exercice d'un pouvoir conféré par la loi à l'administration pour assurer le recouvrement d'impôts directs » et désormais il n'est plus nécessaire pour qu'il y ait voie de fait de se trouver en présence d'un acte manifestement insusceptible de se rattacher à un quelconque pouvoir de l'administration, quels que soient ce pouvoir et le domaine concerné. Il suffit que l'acte qui a porté atteinte à une liberté fondamentale soit « manifestement insusceptible de se rattacher à un pouvoir conféré à l'administration dans l'exercice de fonction données ». Le Tribunal des Conflits, s'il avait suivi sa jurisprudence traditionnelle, c'est-à-dire s'il s'était prononcé sur le caractère « manifestement insusceptible de se rattacher à un pouvoir appartenant à l'administration » d'un passeport, avait en effet été amenée à rejeter la voie de fait en raison de l'existence du décret de 1792 qui permet un tel retrait en cas d'atteinte à la sûreté publique. En revanche, en se fondant non pas sur les pouvoirs généraux de l'administration mais sur ceux qu'elle détenait en matière de prélèvement des impôts indirects, le tribunal parvenait à conclure l'existence de voie de fait dans la mesure où le retrait d'un passeport par des motifs fiscaux n'était prévu par aucun texte. Le Tribunal des Conflits a voulu ainsi dans cet arrêt préciser la définition de la voie de fait pour lutter contre son utilisation abusive par les juges judiciaires. Cette position a été reprise par le Conseil d'Etat[131].

[130] CC, 9 juin 1986, EUCAT rec. p.301
[131] CEF, 4 mai 1988, PLANTE, rec. p.1965

Dans son arrêt « BOUSSADAR » (précité) rendu le 13 octobre 2000, le Tribunal des Conflits à nouveau revient à sa définition ancienne du degré de l'irrégularité mais en même temps distingue lorsque cette dernière résulte d'une opération matérielle ou d'un acte administratif, en affirmant qu'il n'y a voie de fait de la part de l'administration que « dans la mesure où l'administration soit a procédé à l'exécution forcée, dans des conditions irrégulières, d'une décision, même régulière soit a pris une décision … manifestement insusceptible d'être rattachée à un pouvoir appartenant à l'autorité administrative ».

Cette même définition du degré de l'irrégularité a été reprise par l'arrêt déjà précité du Tribunal des Conflits du 17 juin 2013, M.B. qui a réduit le champ d'application de la voie de fait et on voit clairement que le Tribunal des Conflits dans l'arrêt « BOUSSADAR » et les arrêts postérieurs n'emploie plus l'expression « dans l'exercice de fonctions données » adoptée par l'arrêt EUCAT, et se borne à définir le degré de l'irrégularité de l'acte comme « … manifestement insusceptible d'être rattachée à un pouvoir appartenant à l'autorité administrative », expression semblable à celle employée à l'origine par l'arrêt « CARLIER » précité. Le Conseil d'Etat libanais à son tour, définit l'irrégularité comme étant celle qui affecte « l'acte qu'on ne peut lier d'une façon claire à l'application d'un texte législatif ou règlementaire[132] ».

Le Conseil d'Etat libanais exige en outre que le degré de gravité de l'irrégularité soit permanent, et qu'il n'y a aucun fait ôtant à cette irrégularité son caractère grave. Il juge ainsi que la jurisprudence est stable en ce qui concerne les litiges relatifs à la voie de fait et qui relèvent de la compétence judiciaire … et … que la disparition du caractère grave de l'irrégularité de l'acte administratif entraine la disparition de la qualification de la voie de fait de l'acte (en cours)[133] ».

[132] CEL, 29 novembre 2007, Commune ASSIA, rec. ADEL, 2009, p.575
[133] CEL, 8 juillet 1996, AKRA et fils, RJA n10, II, p.783

En deuxième lieu, il faut souligner que l'irrégularité grave peut résulter de la décision elle-même, alors qualifiée d'acte inexistant. En pareil cas, c'est la décision administrative elle-même qui est considérée constitutive de voie de fait. Ainsi, l'irrégularité peut prendre plusieurs formes[134] soit lorsque l'administration exécute une décision qui n'a pas été encore élaborée[135], soit lorsqu'elle exécute une décision déjà annulée par le juge administratif[136], soit que l'exécution se base sur une décision inexistante, ou bien lorsque l'administration emploie une procédure d'exécution qui lui était interdite, et l'exemple classique sera celui où l'administration emploie l'exécution d'office dans les hypothèses où elle ne dispose pas de ce droit pour exécuter ses décisions. D'ailleurs, l'exécution d'office n'est permise à l'administration que moyennant l'accomplissement d'un certain nombre de conditions qui ont été dégagées par la jurisprudence « Société immobilière de SAINT-JUST[137] ». Hors ces conditions, l'exécution d'office de l'administration peut être constitutive de voie de fait[138].

Le Conseil d'Etat libanais confirme que « hormis le cas d'urgence et des circonstances exceptionnelles ou un texte spécial, l'administration ne peut employer l'exécution d'office sans se référer au juge sauf en cas d'inexistence d'une sanction envers le particulier en cause. Dans ce cas l'exécution forcée serait l'unique moyen d'application de la loi[139].

---

[134] TCF, 23 mars 1950, Consorts MARTIN-ROUILHE, précité, rec. p.656
[135] Pour une jurisprudence abondante, française et libanaise, cf. infra sur l'exécution matérielle sans titre juridique
[136] Cass.civ, 22 décembre 1953, ville d'AVRANCHES et Etat français, JCP 1954- IV-17 et TC 21 juillet 1949, TRANCHANT et DOYER, rec. p.609 a contrario ; TCF, 24 janvier 1952, syndicat CGT des mineurs de MOLIÈRES rec. p.615 (le Tribunal des Conflits refuse, dans cet arrêt, de déclarer l'existence de la voie de fait pour des réquisitions d'objets mobiliers annulées par le CE)
[137] TCF, 2 décembre 1902, rec. p.713
[138] CEF, 10 octobre 1969, AJDA, 1969 n699
[139] CEL, 29 novembre 2007, Commune ASSIA, précité

- Troisième condition : Atteinte à la propriété privée ou à une liberté individuelle

L'acte juridique ou l'opération matérielle de l'administration comportant une irrégularité grave ne constitue pas ipso facto une voie de fait. La jurisprudence n'applique la théorie de la voie de fait qu'à propos des atteintes par l'administration au droit de propriété et aux libertés publiques.

Pour les atteintes à la propriété privée, elle concerne à la fois la propriété mobilière et immobilière[140]. D'autre part, il y a voie de fait lorsqu'on est en présence d'une atteinte à « une liberté fondamentale[141] ou une liberté essentielle[142] ».

Pour M. Jean-Marie AUBY et M. Roland DRAGO, on doit entendre par liberté publique les libertés « privées et spécialement organisées par la loi ». Mais la lecture jurisprudentielle montre qu'il n'existe pas une définition mais une simple énumération des libertés auxquelles le Conseil d'Etat a reconnu le statut de « liberté fondamentale et celle qu'il a écarté de cette catégorie[143] ».

Au nombre de ces différentes libertés avec leur application jurisprudentielle, on relève :

- L'atteinte à la liberté individuelle[144], la liberté d'aller et de venir[145], la liberté de la presse[146], la liberté du culte[147]

---

[140] TCF, 1 décembre 1950, BAILLY, rec. p.672, pour une jurisprudence abondante en la matière française et libanaise, cf. la jurisprudence citée concernant l'atteinte sans titre à la propriété privée. On peut ajouter un arrêt récent du Conseil d'Etat libanais le 11 janvier 2007, revue ADEL, 2008 p.1093, où il a décidé que « les lois et les règlements relatifs au ministère de travaux publics et du transport ne contiennent pas ce qui permet à l'administration de décider la réquisition d'un bateau ou l'interdiction de voyager et qu' en le faisant ainsi, son comportement ne peut être accompli conformément à la loi sauf si elle dispose d'une décision judiciaire ; les décisions en cause affectent la propriété privée du requérant en lui interdisant d'utiliser le bateau qu'il possède depuis l'an 2004 ce qui constitue une atteinte au droit de propriété ».

[141] CEF, 8 avril 1961, KLEIN, rec. p.216

[142] TCF, 10 décembre 1959, RANDON rec. p.952

[143] AUBY et DRAGO, op.cit. p.687

[144] L'Article 136 du code pénal français donne compétence au juge judiciaire dans tous les cas d'atteinte à la liberté individuelle. le conflit ne peut jamais être élevé par l'autorité administrative et les tribunaux de l'ordre judiciaire sont toujours exclusivement compétents, il en est de même dans toute instance civile fondée sur des faits constitutifs d'une atteinte à la liberté individuelle ou à l'inviolabilité du domicile prévu par les articles 432- 4 à 432- 6 et 432-8 du code pénal, qu'elle soit dirigée contre la collectivité publique ou contre ses agents. Au niveau jurisprudentiel, l'application est fréquente, elle remonte au 19ème siècle.

Cass, 3 juin 1872, ROLLIN, D.1872-I-385, Cass. 3 août 1874, Has/Valentine-S, 1876-I-481

CEF, 26 juin 1956, TCA, p.95

CEF, 18 octobre 1989, BROUSSE, AJDA, 1990, p.54

CEL, 16 octobre 1961, MOUAWAD, rec. 1961 p.213 « considérant que la détention de la liberté individuelle sans titre légal ou une mesure d'arrestation judiciaire constitue une voie de fait donnant compétence au juge judiciaire »

- Le respect dû aux tombes des morts, considéré par le Tribunal des Conflits comme une liberté fondamentale[148]
- L'atteinte à la liberté d'association[149]

Il faut signaler qu'au Liban, le Conseil d'Etat semble reconnaître au droit intellectuel la valeur d'un droit fondamental et l'atteinte à ce droit serait constitutive de voie de fait. Ainsi dans l'arrêt du 3 décembre 2012 précité, le Conseil d'Etat a affirmé la non existence d'une voie de fait, mais en raison du fait qu'il n'y a pas eu exécution matérielle de l'atteinte au droit intellectuel ce qui veut dire a contrario que s'il y avait eu cette exécution matérielle, l'opération en cause aurait constitué une voie de fait ce qui signifie implicitement mais nécessairement que le droit intellectuel rentre dans la catégorie des droits fondamentaux protégés par le juge judiciaire. Le Conseil déclare ainsi que « la mesure attaquée dont on demande annulation concerne la licence donnée à M. EDDRIS de publier un journal mensuel non politique sous le nom « ROTANA », constitue un acte administratif exécutoire non accompagné d'une opération matérielle exécutoire pour qu'on puisse prétendre à la compétence judiciaire, ainsi le Conseil d'Etat serait l'autorité exclusive compétente pour examiner sa légalité et déclarer son annulation ».

TCF, 25 novembre 1963, époux PELE, rec. p.795 (inviolabilité du domicile)

[145] Cass 1ère civile, 23 mars 1971, D.1971, sommaire 159 les exemples les plus marquants d'atteinte à la liberté d'aller et de venir relèvent du contentieux dit des retraits du passeport ou refus de renouvellement ou de délivrance Citons à ce sujet :

TCF, 9 juin 1986, EUCAT rec. p.301

CEF ass, 8 avril 1987, PELTIER, rec. p.228

CEF, 15 avril 1988, MICHELIX, rec. p.142

TCF, 19 novembre 2001, M.MOHAMED AJDA, 2002-I-234 et s. Le refus de restitution d'un passeport est qualifié de voie de fait, voir a contrario CEF, 11 octobre 2001, M.TABIBOU rec. p.1447, il s'agissait dans l'espèce d'un retard dans la délivrance du passeport, ce qui ne constitue pas d'après le Conseil d'Etat une atteinte à la liberté et dans le même sens TCF, 23 octobre 2000 BOUSSADOR, précité

[146] TCF, 8 avril 1935, Action Française, rec. p.1226 précité

CEL, 5avril1960, RIYAD TAHA, rec.adm, p.103

[147] TCF, 4 juillet 1934, CURÉDE RÉALMONT précité

[148] TCF, 25 novembre 1963, Commune de SAINT-JUST CHALEYSSIN C/Epoux THOMAS, rec. p.713

[149] Cass, 24 octobre 1977, Commune de BOUGUENOIS JCP, 1979 n191517 et Cass 4 novembre 1986, Bull. civ, 1986-I-252 et a contrario CEL, 8 novembre 2006, EDDE et amis, revue ADEL, 2007 p.182, le Conseil d'Etat statue sur l'affaire et se déclare compétent en cas d'atteinte à la liberté d'association et par conséquent annule le décret en cause qui a créé des comités temporaires pour la Croix Rouge en cas de circonstances exceptionnelles pour justifier la prise des mesures exceptionnelles

CEL, 7 janvier 1998, RIYACHI, RJA, n13, I, p.227, le Conseil d'Etat dans cet arrêt élève la liberté d'association au niveau des libertés fondamentales garanties par la constitution

En revanche, la jurisprudence ne considère pas comme atteinte à une liberté fondamentale celle dirigée contre la liberté d'exercer une activité économique, individuelle ou commerciale, le droit d'émission ou de diffusion radiophonique[150], le droit de chasse[151], le droit à l'environnement[152] et le droit de construire[153].

Mais avec l'intervention de l'arrêt du Tribunal des Conflits du 17 juin 2013 (M.B./Société ERDF ANNECY précité), on peut s'interroger sur le sort de la jurisprudence suscité sur les droits et libertés fondamentaux. En effet, et comme l'affirme Mme. Jeanne DE GLINIASTY[154], le Tribunal des Conflits réduit « considérablement le champ d'application de la voie de fait à la liberté individuelle et à l'extinction du droit de propriété ».

Fidèle à l'article 66 de la constitution française, c'est la liberté individuelle dont le juge judiciaire est le gardien. D'après cet auteur, réduire « la voie de fait à l'atteinte causée à la liberté individuelle revient au sens strict à exclure les libertés collectives... mais ainsi les droits primordiaux de l'individu dans lesquels la voie de fait s'est longtemps développée la liberté de presse par exemple pour la cantonner à la seule liberté civile[155] ».

Il est certain que la volonté est claire d'aller dans le sens le plan d'une réduction du champ d'application de la voie de fait (cf. titre II), mais il faut en même temps être prudent en ce qui concerne les droits et libertés fondamentaux. D'ailleurs, limiter l'atteinte à la seule liberté individuelle et par conséquent mettre en cause une jurisprudence qui remonte à plus de soixante dix ans, nécessite une confirmation de cette nouvelle portée de la théorie de la voie de fait. Un arrêt rendu par le Tribunal des Conflits ou le Conseil d'Etat ou la Cour de Cassation ne suffit sans doute pas.

---

[150] Cass, 5 février 1992, Bull. civ, I, n56
CEF, 25 janvier 1991, Confédération nationale des associations des familles catholiques rec. p.30
[151] Cass, 4 décembre 1991, Office des postes et télécommunication, JCP 1991-IV-40
[152] TCF, 24 février 1992, Préfet de la Gironde, JCP 1992-IV- 167
[153] TCF, 25 janvier 1988, Préfet de la Charente- maritime/TGI LA ROCHELLE et fondation COUSTEAU, gazette du palais, 1988 p.8
[154] DE GLINIASTY J, op.cit p7 et s
[155] Ibidem

Au Liban, il y a eu un arrêt rendu le 9 décembre 2009 (Société SUNRISE MARITIME LIMITED précité) qui a limité l'existence de la voie de fait à l'atteinte à la propriété privée ou « aux libertés individuelles » non aux libertés publiques.

Un autre arrêt antérieur, rendu le 3 décembre 2012 (EDRIS SALEH précité) est revenu sur le champ d'application classique de la voie de fait et se réfère à l'atteinte « aux libertés publiques ».

Un arrêt beaucoup plus récent rendu le 13 janvier 2013 (ABDEL HAMID SUPRA précité) reprend le contenu de l'arrêt société SUNRISE MARITIME LIMITED, et considère que la voie de fait existe lorsqu'il y a atteinte aux seules « libertés individuelles ».

Cette instabilité des arrêts rend difficile de déduire une jurisprudence sûre en la matière. Il faut attendre que le Conseil d'Etat libanais consacre une définition finale du champ d'application de la voie de fait au niveau d'atteinte aux libertés. Cette consécration ne peut être établie que si elle résulte de plusieurs arrêts qui se succèdent et non d'arrêts isolés et il faut dans le même sens attendre des applications futures des principes dégagés par le Tribunal des Conflits français par son arrêt « M.B./Société ERDF ANNECY » au niveau des atteintes aux libertés.

III- Conséquences de la voie de fait au plan des compétences juridictionnelles

La conséquence directe de l'existence de la voie de fait est la compétence judiciaire en la matière (A), cette compétence même, en quelque sorte totale, n'exclut pas la compétence du juge administratif (B).

A- La compétence du juge judiciaire comme conséquence directe de la voie de fait

La compétence du juge judiciaire en cas de voie de fait est une compétence totale (1) et en principe exclusive (2).

1- La plénitude de compétence judiciaire

En premier lieu, la compétence totale signifie que le juge judiciaire est compétent pour statuer sur toutes les questions qui se posent devant lui ; en d'autres termes, il n'y a pas lieu en cas de voie de fait de parler de question préjudicielle. La jurisprudence française a connu une évolution par deux arrêts célèbres, à savoir l'arrêt « PERRIN » et l'arrêt « BARINSTEIN[156] ».

Il existe en effet des cas où le juge judiciaire a compétence pour interpréter ou même apprécier la légalité des actes administratifs. C'est la compétence par accessoire du juge judiciaire en matière administrative[157].

Les deux arrêts précités (PERRIN et BARINSTEIN) dérogent aux principes dégagés par la jurisprudence SEPTFONDS. En cas de voie de fait le juge judiciaire a pleine compétence pour apprécier la légalité de l'acte administratif. Selon la jurisprudence BARINSTEIN, « l'autorité judiciaire a qualité pour constater l'illégalité de l'acte constituant la voie de fait et interpréter cet acte. L'acte est radicalement nul et le juge judiciaire peut passer outre sans attendre une décision du juge administratif proclamant cette nullité [158]».

En second lieu, la juridiction judiciaire jouit d'une compétence totale, en ce qui concerne les conséquences pécuniaires résultant de l'atteinte grave de l'administration à la propriété privée ou aux libertés individuelles. D'ailleurs, l'indemnisation des dommages causés par la voie de fait est complète et exclusive et elle comprend tous les dommages subis et certains reliés à un meuble ou immeuble, qu'il s'agisse de dommages matériels ou moraux, directs ou indirects[159].

Comme son homologue libanaise, la jurisprudence française donne au juge judiciaire un véritable monopole en ce qui concerne la fixation des dommages-intérêts résultants des

[156] TCF, 17 février 1947, Consorts PERRIN D.1947 p.135 et TCF, 30 octobre 1947 BARINSTEIN D.1947 p.477
[157] TCF, 16 juin 1923, SEPTFONDS, S.1923-III-42 sur l'arrêt BARINSTEIN
[158] RDP, 1948 Conclusions GERVAIS p.291
[159] Cass lib, 3 juillet 1968, Municipalité CHOUWAIFAT rec. Baz n16 p.310 et Cass. lib 29 avril 1970, BACHIR, rec. Baz n18 p.223 et Cass lib, 10 juillet 2008 JOHA et amis revue ADEL 2009 p.1652

effets dommageables de la voie de fait, et cette jurisprudence est constante en ce sens[160].

En outre, la jurisprudence considère que le juge judiciaire peut condamner l'administration au paiement d'une « indemnité compensatrice du préjudice » sans être liée par les règles spéciales de fond ou de procédure « édictées par la loi pour la détermination du montant de l'indemnité[161] » et par conséquent l'autorité judiciaire est compétente pour réparer intégralement l'ensemble du préjudice, « y compris la fraction de celui-ci qui découle de fautes de services accessoires à la voie de fait [162]».

La Cour de Cassation libanaise juge également que les tribunaux judiciaires peuvent, en cas d'appréciation des dommages subis, appliquer les règles du droit commun et en l'occurrence l'article 122 du code civil, sans se référer aux lois spéciales, comme les lois d'expropriation et les lois de réquisitions[163] et il y a en la matière une plénitude de compétence qui couvre même les intérêts moratoires demandé par le requérant[164].

En troisième lieu, les tribunaux judiciaires peuvent prendre toute mesure susceptible de faire disparaitre les conséquences de la voie de fait, comme faire cesser la voie de fait, ordonner la démolition et la restitution ou la remise en état[165].

---

[160] CEF, 20 novembre 1974 Dame MANROT LE GOARNIC, rec. p.572 et CEF, 20 mars 1985, LELEU RDP 1985 p.1407 et Cass. 1ère civile, 12 juin 1990, Bull. civ. I n163

[161] CEF, 30 juillet 1949, Dame de PALLE, rec. p.411

[162] CEF, 18 octobre 1989, Dame BROUSSE, AJDA 1990 p.54 et s

[163] Cass lib, 11février 2010, CASSENDRE 2010 p.2.3

[164] Cass lib, 23février 2006, revue ADEL, 2007 p.1787 et Cass. Lib. 28 janvier 2010, revue ADEL 2010 p.1675

[165] Pour une jurisprudence complète voir en France (TCF, 17 juin 1948, Manufacture de velours et peluches et société VELVETIA/Etat, rec. p.513. Cet arrêt concerne une expulsion et dans le même sens 5 mars 1962 AILLAUDE /dame MAGNON rec. p.923). Au niveau de la restitution des biens saisis TCF 4 juin 1940 SCHNEIDER, rec. p.248 et CEF 13 mars 1964 BAYON rec. p.860. OPHLM d'Ivry-sur-Seine, gazette du palais 1991 I-S. Pour une jurisprudence récente sur le cas d'un ouvrage public mal planté voir TCF 6 mai 2002, BINNET c/EDF, rec. 2002 p.544 et AJDA 2002, p.1229. En ce qui concerne la démolition des ouvrages publics établis sur les propriétés privées voire TCF, 12 mai 1949, Epoux DARIES rec. p.599 et 22 janvier 1955 RIVAL c/ Etat rec. p.613 a contrario et comme application de l'adage « un ouvrage public mal planté ne se détruit pas » voir TCF, 6 février 1956, SAUVY, il faut fort signaler que cette jurisprudence a bien évolué depuis 1956. Désormais, le juge se réfère à une balance coûts-avantages, pour voir si cette balance d'intérêt peut justifier la destruction de l'ouvrage public, cf. dans le même sens CEF, 29 janvier 2003 (publié sur légifrance .gov.fr), Commune de CLAUS, il s'agissait dans cet arrêt d'un pylône qui avait été installé de manière irrégulière. Le juge a considéré que la démolition pouvait être engagée sans condition, qu'il faut tout d'abord vérifier si la destruction de l'ouvrage répond bien à un intérêt général, puis établir un bilan coûts-avantages. Mais force est de signaler que les tentatives d'une évolution en la matière, est apparue dans l'arrêt du Conseil d'état, époux DENARD, du 19 avril 1991, RFDA 1992 p.65, où le juge administratif a décidé qu'il y a absence d'erreur manifeste d'appréciation et le refus de destruction de l'ouvrage public qui était en l'espèce une base légale, ce qui signifiait a

Ainsi le Conseil d'Etat libanais décide dans un arrêt rendu le 23 avril 2003[166], implicitement mais nécessairement que l'élimination de la voie de fait doit être effectuée en vue de garantir les droits des ayants cause « considérant que, en ce qui concerne la demande d'élimination de la voie de fait … cette question rentre dans la compétence des juridictions judiciaires gardienne de la propriété individuelle (dont il revient de décider son existence) et dans l'affirmative elles décident la garantie des droits des ayants cause ».

Dans un autre arrêt du 3 novembre 2005, le Conseil d'Etat libanais juge que le juge judiciaire dispose d'une compétence en cas de voie de fait, qui lui permet de déterminer les conséquences de l'atteinte à la propriété individuelle, suivant les cas en cause[167].

A son tour, la Cour de Cassation libanaise a déclaré dans son arrêt rendu le 20 mai 2008[168] que les juridictions judiciaires ont le droit d'ordonner l'expulsion de l'administration d'une propriété qu'elle occupe en cas de voie de fait.

2- L'exclusivité de la compétence judiciaire

La seule autorité compétente pour tirer les conséquences de l'existence de la voie de fait est la juridiction judiciaire. Cette exclusivité de compétence puise son origine dans le principe de séparation des autorités judiciaires et administratives. Il n'y a aucun partage de compétence des deux autorités. Ce principe remonte à une jurisprudence ancienne[169] et le juge administratif ne cesse de déclarer son incompétence pour connaître une action en indemnité en cas de voie de fait[170].

---

contrario que le juge avait pu décider d'une démolition en cas d'erreur manifeste d'appréciation. Egalement, dans l'arrêt BENET du 26 mai 2002, précité, il a été jugé que le juge judiciaire peut décider d'une démolition lorsque l'ouvrage est établi par une voie de fait. Cette évolution jurisprudentielle a été confirmé par un arrêt du Conseil d'état rendu le 24 octobre 2011 (publié sur legifrance.gov.fr) où le juge administratif confirme l'annulation d'un permis de construire d'un parc de stationnement et réclame la démolition des parties du bâtiment déjà réalisées

[166] CEL, 23avril 2003, SALÈMEH, RJA n19, II, p.837

[167] CEL, 4 octobre 2005, SAADE RJA n222,I, p.10

[168] Cass. Lib. 20 mai 2008, CASSENDRE 2008, p.1117

[169] TCF, 13 mars 1875 LACOMBE rec. p.896, 23 novembre 1894 rec. p.625 et CEF 18 mai1949 CARLIER précité et CEF, 30 juillet 1949, Dame DEPALLE précité rec. p.411

[170] CAA Lyon, 11 mars 1997, Mme. SUZETTE X/Etat n89 PAO1593 1991

Dans le même sens, le Conseil d'Etat libanais déclare qu'il n'a même pas compétence pour renvoyer le litige devant les juridictions judiciaires et il n'a qu'à déclarer son incompétence lorsqu'il se trouve devant un cas de voie de fait[171].

Cette compétence exclusive du juge judiciaire lui donne plein pouvoir en la matière.

Mais quelle que soit la plénitude du pouvoir judiciaire, la compétence du juge administratif n'est pas exclue totalement en cas de voie de fait.

B- La compétence exceptionnelle du juge administratif en cas de voie de fait

En dépit de la plénitude du pouvoir du juge judiciaire en cas de voie de fait, le juge administratif conserve une compétence, même timide, dans des cas limités, mais comme on le verra dans le titre II, une évolution jurisprudentielle de cette compétence va exister avec la réforme du référé-liberté.

En premier lieu et comme on l'a déjà mentionné, le juge administratif a la compétence de déclarer nulle et non avenue la décision inexistante constitutive de voie de fait et les jurisprudences française et libanaise sont constantes en ce sens[172].C'est ainsi que le Conseil d'Etat libanais dans un arrêt récent rendu le 13 novembre 2013 (inédit, précité) après avoir constaté l'inexistence en l'espèce d'un acte constitutif d'une voie de fait déclare que « … dans tous les cas, la jurisprudence est stable en ce que l'acte constitutif de voie de fait est susceptible d'être déclaré inexistant par le biais d'une demande en ce sens devant la juridiction administrative… ».

En second lieu, le juge administratif reprend de son homologue judiciaire la plénitude du pouvoir dans le cas des circonstances exceptionnelles. D'ailleurs, même si tous les éléments constitutifs de la voie de fait sont réunis, la prise en compte des circonstances exceptionnelles « fait obstacle à la compétence des tribunaux judiciaires[173] », puisque la voie de fait n'existe plus.

---

[171] CEL, 21décembre 2002, KARAM, RJA n19, I, p.420
[172] CEF, 6 avril 2001, DJERRAR D.2002-I-1447 et CEL, 11janvier 2007, RJA p.1093
[173] TCF, 24 janvier 1953, Etat et syndicat CGT de mineurs de MOLIERE rec. p.615 et CEF, 7 novembre 1948, ALEXIS et WOLF D.1948 p.472, précité et dans le même sens 27 mars 1952 Dame de la MURETTE, D.1954 p.291 et Cass 29 novembre 1990, Ville de Lillebonne, JCP 1951.II.6020

Au Liban, la jurisprudence considérait que même en cas de circonstances exceptionnelles le juge judiciaire gardien de la propriété privée et des libertés individuelles restait seul compétent en matière de voie de fait[174].

Cette jurisprudence a été abandonnée et le Conseil d'Etat estime désormais que le juge administratif est seul compétent dans les cas où la voie de fait est survenue dans des circonstances exceptionnelles[175]. La Cour de Cassation libanaise a à son tour appliqué la jurisprudence du Conseil d'Etat[176].

Une autre dérivé du principe du juge judiciaire gardien de la propriété privée et des libertés individuelles, est l'emprise irrégulière qui constitue avec la voie de fait des « fausses jumelles » dans la famille de la compétence judiciaire par nature.

Section 2 : L'emprise irrégulière

Confondue à l'origine avec la voie de fait, l'emprise irrégulière a connu une évolution jurisprudentielle qui a engendré sa définition (I) et spécifié ses conditions (II) et ses effets (III).

I- Origine et définition de l'emprise irrégulière

A- Origine de l'emprise irrégulière

D'après Eugène DESGRANGES[177], les limites de l'emprise irrégulière commencent à apparaître à la fin du XIXème siècle pour deux raisons principales : la première est que la théorie de l'emprise est liée de façon intime à l'idée que l'autorité judiciaire est gardienne de la propriété et le législateur avait voulu protéger d'une manière spéciale la propriété privée et « la garantir dans la compétence judiciaire ». La seconde raison est la

[174] CEL, 22 janvier 1963 rec.adm. 1963 p.135
[175][175] CEL, 1 août 1963 rec adm. p.45 et 14 février 1967 rec.adm. 1967, p.122 et 29 juin 1998 RJA n15-I p.609
[176] Cass lib, 27 mai 2010, CASSENDRE 2010, p.857
[177] DESGRANGES E, op.cit p.152

naissance d'une nouvelle législation qui a permis la main mise temporaire de l'administration sans nécessiter une expropriation[178].

La jurisprudence décidait déjà qu'en cas d'occupation indéfinie d'une propriété par l'administration « il n'appartient qu'à l'autorité judiciaire de connaître de ladite demande[179] », et qu'il revient aux tribunaux judiciaires de régler l'indemnité pour diminution permanente de la force motrice d'une usine lorsque les travaux dommageables sont postérieurs à la loi du 8 mars 1810[180]. La jurisprudence reconnaissait ainsi à l'autorité judiciaire la compétence pour connaitre de la prise par l'administration de tout ou partie d'une propriété pour une occupation effective et définitive et plus tard elle lui accorde la compétence à raison de toute occupation, même temporaire à condition qu'elle constitue « une dépossession effective » de tout ou partie de la propriété[181] .

Mais on ne peut parler de la terminologie proprement dite de l'emprise qu'avec l'arrêt « ESTABLE » rendu par le Tribunal des Conflits le 28 novembre 1891[182], où il affirme que «si le Tribunal civil est compétent pour connaitre des indemnités dues pour faits de dépossession, il appartient à l'autorité administrative de statuer sur le règlement des dommages causés à « ESTABLE » par ceux des travaux dont l'exécution n'a point nécessité d'emprise sur la propriété dudit « ESTABLE », d'où il suit que l'arrêté de conflit est fondé sur ce dernier point. Cet arrêt fut suivi par deux autres à savoir, l'arrêt « L'HOSPITALIER »[183] et l'arrêt « Dame LACOSTE ». Avec ce dernier l'emprise fut un principe définitif appliqué depuis par la jurisprudence.

[178] A titre d'exemple, la loi du 18 juillet 1885 relative à l'installation des lignes téléphoniques et du télégraphe, et la loi du 29 janvier 1812 qui a permis à l'administration la main mise temporaire sur les propriétés privées pour accomplir les travaux publics.
[179] CEF, 6 mars 1848, LE MINTER de LECHELEC, rec. p.128
[180] CEF, 18 avril 1835, DIETSCH, S1835-II-503
[181] TCF, 12 novembre 1881, PEZET, rec. p.883 et TCF, 13 décembre 1884, NEVEUX, rec. p.910
[182] TCF, 28 novembre 1891, ESTABLE rec. p.713
[183] TCF, 15 février 1893, L'HOSPITALIER rec. p.182 et 16 mars 1904 dame LACOSTE, rec. p.388

B- Définition de l'emprise irrégulière

Partant de l'application jurisprudentielle, la doctrine définit l'emprise comme « le fait de l'administration de déposséder un particulier d'un bien immobilier, légalement ou illégalement, à titre temporaire ou définitif, à son profit ou au profit d'un tiers[184] ».

La doctrine libanaise définit l'emprise irrégulière comme étant la main mise sur une propriété privée d'une façon temporaire ou définitive contrairement à la loi. Dans ce cas la compétence est judiciaire strictement pour statuer sur les dommages-intérêts. L'emprise régulière serait la main mise de l'administration sur la propriété privée d'une façon temporaire ou définitive conformément à la loi[185] et le Conseil d'Etat reste compétent pour statuer sur les demandes de dommages-intérêts.

De ces définitions, on peut dire que l'emprise est irrégulière lorsque l'administration effectue une main mise sur une propriété privée contrairement aux textes de lois et règlements, et par ailleurs la compétence est judiciaire pour toute demande de dommages-intérêts.

En revanche, le juge judiciaire est compétent pour octroyer des dommages-intérêts, lorsque l'administration effectue une main mise sur une propriété privée contrairement aux stipulations législatives ou réglementaires, et l'emprise est alors irrégulière.

II- Conditions de l'emprise irrégulière

Pour qu'il y ait emprise irrégulière trois conditions cumulatives doivent être réunies :

Il faut qu'il y ait prise de possession : il n'y a emprise que s'il y a eu prise de possession par l'administration. C'est ainsi que pour la jurisprudence, un trouble de jouissance ne constitue pas une emprise irrégulière[186]. Il y a prise de possession et par conséquent emprise irrégulière lorsque l'administration occupe une propriété privée immobilière contrairement aux lois[187], soit pour militer contre les mouvements révolutionnaires soit

[184] Lexique des termes juridiques op.cit p.244
[185] CHIDIAC J, La règle de compétence dans les théories de l'emprise et de voie de fait, rec. adm., 1962, p.11 et s
[186] TCF, 24 décembre 1904, Consorts MONTLAUR rec. p.888 et CEF, 13 novembre 1953, VIDAL, RFDA 1954 n6
[187] CEL, 22 janvier 1963, rec.adm 1963 p.135 et Cass. lib. 23juin 1970, rec. BAZ n18 p.157

pour construire des camps pour les refugiés[188], ou encore faire passer les véhicules de l'administration sur des propriétés immobilières privées[189] ou encore en cas de dépossession des droits par une concession[190].

Il faut que la dépossession irrégulière porte sur une propriété immobilière privée : selon la jurisprudence, la théorie de l'emprise irrégulière ne saurait jouer pour la propriété mobilière, ni même pour un simple droit réel immobilier et des servitudes[191]. S'il arrive que la dépossession soit à la fois immobilière et mobilière, le juge administratif et le juge judiciaire pourront connaître respectivement de la catégorie de dommages les concernant[192], et si l'opération s'avère indivisible le juge chargé de statuer sur la dépossession principale serait le juge compétent[193].

L'emprise doit être réalisée irrégulièrement : l'emprise suppose l'existence d'une certaine irrégularité commise par l'administration. Sur ce point, il y avait eu certaine hésitation dans le droit positif français. La doctrine, et même une certaine jurisprudence, ont parfois défendu une conception extensive de l'emprise en estimant que la compétence judiciaire devait être retenue même lorsque l'emprise avait été régulière. Le Conseil d'Etat français condamne expressément cette position au profit d'une conception plus restrictive par son arrêt « WERQUIN » rendu le 15 février 1961[194] où il affirme que « la réquisition de l'immeuble appartenant au sieur WERQUIN n'a pas présenté le caractère d'une emprise irrégulière sur la propriété privée immobilière, qu'ainsi le litige est relatif au paiement d'une dette d'une commune née d'une opération de puissance publique, qu'en l'absence de texte spécifique attribuant compétence à l'autorité judiciaire, un tel litige relève du juge

[188] CEF, 8 février 1956, CHANRELLE, rec. p.16
[189] TCF, 14 novembre 1938, BAUDEAN, S 1940 -III p.20
[190] CAA Nantes, 4 février 2011, Commune du Tablier, n09NT0194, inédit au recueil LEBON
[191] TCF, 6 juillet 1981, JACQUOT/Commune de MAISCE, rec. p.507, mais il faut signaler que la jurisprudence a appliqué la théorie de l'emprise irrégulière à des droits réels immobiliers autre que le droit de propriété par exemple dans le cas d'une concession dans un cimetière, CEF, 22 avril 198, LASPORTE et TCF, 4 juillet 1983, rec. p.539, c'est l'affaire LASPORTE du 22 avril 1983 où le Conseil d'état a attribué à la juridiction judiciaire la compétence pour connaitre un litige opposant le titulaire d'une concession funéraire à une commune de fait que celui-ci serait consenti à l'inhumation des deux corps de personnes étrangères à la famille du fondateur de la concession en spécifiant que le maire en dépossédant M.LASPORTE des droits, dont il poursuivit sur sa concession funéraire perpétuelle, a commis une emprise irrégulière dont il n'appartient qu'aux juridictions judiciaires de connaitre, dans le même sens, TCF, 4 juillet 1983, FRANCOIS, rec. p.539
[192] CEF, 30 juillet 1949, Dame DEPALLE précité, rec. p.411
[193] TCF, 26 juillet 1950, PONZEVERA, rec. p.649
[194] CEF, 15 février 1961, WERQUIN, RDP 1961 p.321

administratif ». Ainsi, la compétence judiciaire n'est retenue que dans l'hypothèse de l'emprise irrégulière où l'acte serait entaché d'une irrégularité[195].

Après avoir déterminé les conditions de l'emprise irrégulière, il convient d'en tirer les conséquences.

III- Effets de l'emprise irrégulière

C'est au niveau des conséquences que la notion de l'emprise irrégulière se distingue de la voie de fait. Ces deux « fausses jumelles », l'une plus maigre et faible (l'emprise irrégulière) que l'autre (voie de fait), font appel au principe commun selon lequel le juge judiciaire est le protecteur naturel de la propriété privée. La première est plus maigre puisqu'elle est limitée aux seules dépossessions immobilières et plus faible puisqu'elle nécessite seulement une simple irrégularité et non une irrégularité grave. En outre la compétence du juge judiciaire est moins étendue que dans le cas de la voie de fait. C'est ainsi que le juge judiciaire ne peut apprécier lui même l'irrégularité qu'à la base de l'emprise. Il doit surseoir à statuer et renvoyer, par le jeu d'une question préjudicielle au juge administratif[196]. De plus, le juge judiciaire ne peut en aucune manière adresser des injonctions à l'administration pour faire cesser l'emprise et il revient au juge administratif de constater l'existence de l'emprise irrégulière[197].

En effet, les tribunaux de l'ordre judiciaire ne peuvent ordonner l'expulsion du service occupant une propriété privée. Ils ne peuvent ni faire cesser l'emprise irrégulière ni adresser des injonctions, ni prononcer des astreintes à l'égard de l'administration. Ils ne peuvent pas interrompre l'exécution de travaux publics sur les terrains occupés irrégulièrement.

Enfin, le juge judiciaire est compétent pour fixer l'indemnité résultant des dommages subis du fait de la dépossession et le juge apprécie non seulement l'indemnité de dépossession proprement dite, mais aussi l'indemnité qui est due à l'occasion des

---

[195] Pour une jurisprudence abondante voir TCF, 3 novembre 1958, Dame de CHABARET, rec. p.289 et 19 mai 1958. LEBERT AJDA 1958, § 414 et CEL, 3 mars 1998, MEHDI, RJA 1999 p.358

[196] TCF, 30 juin 1949, NAGIER D 1949-III p.394 et Cass. Lib. 7 janvier 1969, rec. BAZ n17 p.257 et Cass, 21 avril 1958, Maret DUTERTRE, action pénale 1958 n418

[197] CAA Bordeaux, 12 juin 2003, Claudine X/Electricité de France-Gaz de France n98BX00291 inédit au recueil LEBON

préjudices accessoires qui résultent des divers comportements fautifs de l'administration[198].

Section 3 : Le juge judiciaire gardien de l'état des personnes

En matière d'Etat de capacité des personnes, la jurisprudence française (chapitre 1) et libanaise (chapitre 2) ont créé un bloc de compétence judiciaire.

I- La compétence judiciaire française en matière d'état des personnes

Dans le domaine d'état de personnes, la compétence judiciaire est rattachée le plus souvent à des textes législatifs[199]. La compétence judiciaire est désormais retenue pour toutes les questions d'état civil (nationalité, mariage, filiation, capacité, nom…).

Le juge judiciaire dispose en matière d'état des personnes d'une compétence large et étendue. En un mot il a une compétence de pleine juridiction. C'est ainsi qu'il peut apprécier, interpréter les actes administratifs règlementaires et individuels et décider s'il y a lieu d'engager la responsabilité des agents publics. Le juge administratif n'a en principe le choix que de surseoir à statuer si une question de capacité ou d'état des personnes se pose devant lui. Il doit la renvoyer devant le juge judiciaire, et la jurisprudence est ancienne et constante en ce sens[200]. On peut classer les litiges de l'état des personnes en quatre catégories[201] à savoir : les litiges relatifs aux actes d'état civil (A), les litiges concernant les incapacités (B), les litiges concernant le nom et le domicile (C) et les litiges concernant la nationalité (D), et on peut ajouter une cinquième catégorie concernant les litiges relatifs à la capacité électorale (E).

---

[198] TCF, 17 mars 1949, Société de l'hôtel du vieux Beffroi, rec. p.592

[199] L'ancien article 326 du code civil français disposait que « les tribunaux civils seront seuls compétents pour statuer sur des questions d'état ». Aujourd'hui, il existe plusieurs articles attribuant compétence au judiciaire en matière d'état de personnes. Par exemple, l'article 311-5 du code civil « le tribunal de grande instance statuant en matière civile, est seul compétent pour connaitre des actions relatives à la filiation ».

[200] CEF, 9 mai 1913, BRUGES, rec. p.536

[201] AUBY J-M et DRAGO J, op.cit p.634

A- Les litiges relatifs aux actes d'état civil

Bien qu'il soit un service administratif, le contentieux du service de l'état civil appartient à la juridiction judiciaire. Mais il faut qu'on soit en présence d'un vrai acte d'état civil pour que le juge judiciaire soit compétent.

En effet, il existe des actes qui se bornent à constater un fait matériel sans conséquence juridique et qui ne sont pas destinés à fixer un droit. Ces actes ne constituent pas des actes d'état civil et ils rentrent par conséquent dans la compétence du juge administratif : M. Jean-Marie AUBY et M. Roland DRAGO donnent l'exemple des certificats de bonne vie et mœurs[202], certificats de vie[203], des actes de légalisation de signatures[204] et des actes d'identités consulaires[205].

S'il s'agit donc en cas d'un acte d'état civil, le juge judiciaire est pleinement compétent. C'est ainsi qu'il est compétent pour statuer sur les litiges provoqués par les décisions ou le comportement des officiers de l'état civil[206], et d'une manière générale lorsque l'activité des officiers d'Etat civil relève du juge judiciaire. Le juge judiciaire doit être saisi pour déterminer la responsabilité d'un officier d'état civil[207] et la responsabilité du service[208].

Rentrent dans le domaine de l'état civil et par conséquent dans la compétence judiciaire des actes divers à titre d'exemple : extrait d'acte de naissance[209], décisions relatives aux décrets de famille[210], décisions relatives aux mariages[211], décisions relatives aux actes de décès[212], décisions relatives aux actes de reconnaissance de paternité[213].

---

[202]TCF, 26 juin 1897, Préfet de l'AISNE, rec. p.499
[203] CEF, 15 juin 1952, Caisse interprofessionnelle d'allocations familiales de LOIRET, rec. p.340
[204] CEF, 24 juillet 1933, Banque CRONBACH, rec. p.863
[205] CEF, 26 juillet 1982, GUICHENNE, rec. p.499
[206] CEF, sect., 25 octobre 1963, COMPAGAIN rec. p.504
[207] TCF, 25 mars 1911, ROUZIER D 1912, III.1
[208] CEF, 19 février 1964, DELAY, précité
[209] TCF, 14 février 2005, M.CLAUDE X /www.revuegeneraledudroit.eu et contrôle de la régularité d'un acte de naissance
[210] TCF, 17 juin 1991, Mme. MAADJEL, rec. p.465
[211] CEF, 27 février 2004, M.BRUNE, affaire n257067 à propos d'un refus de célébrer un mariage/ www.legifrance.gouv.fr
[212] CEF, 28 juin 1950, Veuve EUGNIARD, rec. p.750 à propos d'un refus d'inscription de mention « mort pour la France sur un acte de décès »
[213] CEF, 17 mai 2002, M.HASSAN, affaire n240284/ www.legifrance.gov.fr

B- Les litiges concernant les incapacités des personnes

Comme c'est le cas pour les actes d'état civil, les litiges relatifs à l'incapacité relèvent des tribunaux judiciaires. A ce titre, le juge judiciaire apprécie la légalité d'un règlement administratif en matière de biens de mineurs[214].

La compétence judiciaire est presque totale en ce qui concerne le service de la tutelle légale exercée par les préfets après admission des enfants comme pupilles de l'Etat dans les services de l'aide sociale à l'enfance par décision du président du conseil général. Ainsi relèvent de la compétence du juge judiciaire les mesures prises dans l'exercice de la tutelle légale, comme par exemple le refus de remettre le pupille à sa famille, le consentement à son mariage ou son placement dans une famille en vue de son adoption[215] ou encore les décisions qui prononcent l'admission en qualité de pupille de l'Etat[216]. En revanche, il revient au juge administratif de statuer sur la légalité des refus du président du conseil général d'agréer les personnes souhaitant adopter[217].

Egalement la juridiction judiciaire a compétence à l'égard du contentieux du service de l'assistance éducative, ainsi sous le contrôle du juge judiciaire[218]. Cependant, dans ce service d'assistance des distinctions doivent être faites. En principe, les actes d'exécution dudit service rentrent dans la compétence du juge administratif[219]. Le juge judiciaire retrouve sa compétence si l'acte pris pour l'exécution du service soulève des questions de droit privé[220].

Le juge judiciaire est compétent également pour statuer sur la responsabilité de l'Etat du fait des fautes commises dans l'exercice de la tutelle du fait de l'administration publique ou du juge des tutelles[221].

---

[214] Cass. Civ. 27 avril 1926, G. Pal, 1926. II 83
[215] CEF, 31 janvier 1975, Consorts FICHON-LAUREND rec. p.77 et CEF sect, 11 juillet 1988, rec. p.293 et TCF, 7 octobre 1991, rec. p.472
[216] TCF, 7octobre 1941, Melle DEMADNIA, précité
[217] CEF, sect, 4 novembre 1991, Epoux HAPART, rec. p.361 et CEF, 9 octobre 1996, FRETTE, rec. p.390
[218] CEF, 6 décembre 1985, M.DELANNAY rec. p.536
[219] CEF, 29 octobre 1965, DAME BEY, rec. p.565 et TCF 2 avril 1973 Préfet de PARIS, RDP 1973 p.1329 et TCF, 8 novembre 1974 Epoux BENDER, rec. p.544
[220] CEF, 18 juillet 1936, Epoux FAURE, rec. p.800 et CEF, 31 janvier 1975 FICHON LAVARD, rec. p.78
[221] Cass civ, 26 juin 1979, G. Pal. 1981. I.3

Il en est de même pour le contentieux du service de la tutelle des majeurs incapables qui met en cause des questions de droit civil[222].

C- Les litiges concernant les noms et le domicile

Il appartient à la juridiction judiciaire de connaître les litiges concernant le nom patronymique des personnes[223]. En revanche, la compétence est administrative s'il y a contestation des décrets autorisant des changements de nom en application de la loi du 11 germinal an VI (actuellement l'article 61 et suivants du code civil issu de la loi du 8 janvier 1993) ou bien des décrets autorisant la francisation des noms[224].

En matière de titre de noblesse, le juge administratif est compétent pour connaitre les litiges concernant l'existence du titre ainsi la reconnaissance et la vérification des titres nobiliaires par le ministère de la justice[225]. Par contre, les litiges relatifs à l'attribution du titre et sa protection ainsi que sa transmission rentrent dans la compétence des juridictions judiciaires[226] de même que les litiges relatifs aux armoiries.

D'autre part, les litiges relatifs au domicile d'un particulier sont de compétence judiciaire[227]. Le juge administratif conserve compétence en matière de domiciles spéciaux définis par des textes administratifs dans des conditions différentes de celles prévues par le code civil[228].

---

[222] TCF, 13 janvier 1992, Mme. RICHAUD, rec. p.475
[223] TCF, 26 juillet 1922, GASTIN rec. p.651
[224] Cf. loi du 25 octobre 1972 modifiée par la loi du 8 janvier 1993
[225] CEF, 23 février 1983, CLÈMENT, rec. p.81
[226] Cass civ, 6 mars 1923, D.1923.I.81
[227] CEF, 19 janvier 1877, GILLES rec. p.66
[228] AUBY J-M et DRAGO R, op. cit. p.635

D- Les litiges relatifs à la nationalité

L'article 29 du code civil qui a remplacé l'article 124 du code de la nationalité en vertu de la loi du 22 juillet 1993 dispose que « la juridiction civile de droit commun est seule compétente pour connaitre des contestations sur la nationalité française ou étrangère des personnes physiques ». Cela signifie que la juridiction administrative n'a pas compétence pour connaître des litiges concernant la nationalité d'une personne physique et doit surseoir à statuer si la question se pose devant lui d'une façon incidente[229].

Mais il faut noter, d'après l'article 29 du code civil, que l'attribution de compétence ne concerne que la nationalité des individus et ne s'étend pas à la nationalité des personnes morales et particulièrement celle des sociétés dont le juge administratif peut connaître[230]. Le juge civil est compétent pour apprécier la validité des certificats de nationalité[231] délivrés par le juge d'instance agissant comme autorité administrative sous le contrôle hiérarchique du Garde des Sceaux (code national, articles 149 à 151 et code civil articles 31 et suivants). Il est également compétent pour statuer sur la légalité des refus d'enregistrement des déclarations de nationalité après un revirement jurisprudentiel[232]. Le juge judiciaire est compétent pour connaître les litiges relatifs aux décisions refusant la délivrance d'un certificat de nationalité, et cette compétence s'étend aux actions en réparation des préjudices causés par ces décisions[233].

En revanche, le juge administratif est compétent pour les litiges concernant les décisions prises en matière de nationalisation[234], celles d'acquisition de la nationalité française ou de déclaration de perte de cette nationalité[235], ou bien les décisions relatives à la réintégration dans la nationalité française[236], et les décisions relatives à la libération des biens d'allégeance[237]. Sa compétence est également reconnue pour l'ajournement de

[229] CEF, 2 décembre 1949, Dame LE BRIS, rec. p.521 et TCF, 24 juin 1968, CREDEK, rec. p.795
[230] CEF, 22 février 1960, Société X, JCP 1960.II.11790
[231] CEF, 22 mars 1974, LA MONACO, rec. p.204
[232] CEF, sect, 17 mars 1945, SOILIHI, rec. p.135
[233] CEF, 13 octobre 1965, TABORSKI, rec. p.102
[234] CEF, Ass, 1er février 1952, GROMB, rec. p.79
[235] CEF, Ass, 2 décembre 1960, RUBIN, rec. p.668 et CEF, 7 mars 1958, Epoux SPETER, rec. p.352
[236] CEF, 22 mars 1974, LA MONACO, rec. p.206
[237] CEF, 25 juillet 1986, Epoux DJEBLAR, rec. p.214

déclarations destinées à la reconnaissance de la nationalité française[238] et pour les décisions de l'office français de protection des refugiés et apatrides relatives à la reconnaissance de la qualité d'apatride[239].

Enfin, mais surtout, il faut signaler qu'en cas de la délivrance par le juge d'instance d'un certificat de nationalité française, celui-ci agit comme autorité administrative et la responsabilité découlant de cette activité est appréciée par le juge administratif[240].

E- Les litiges relatifs au contentieux de l'électorat

Ce sont par exemple les décisions des commissions administratives chargées de la révision annuelle des listes électorales. En vertu de l'article L25 du code électoral, ces décisions peuvent être déférées dans les dix jours au tribunal d'instance. Il revient audit tribunal d'apprécier tout ce qui est lié à la qualité d'électeur comme par exemple de vérifier si c'est à juste titre que l'inscription de telle personne a été décidée ou refusée ou radiée ou omise même si l'erreur est purement matérielle.

Le juge administratif, serait en revanche compétent pour connaître des contestations intéressant des questions étrangères à celles que pose l'appréciation de la qualité d'électeur[241]. Donc, s'il découle de ce qui précède que le juge judiciaire n'a pas une compétence exclusive en matière d'état de personnes, le juge administratif garde un rôle considérable en la matière, la question qui se pose, reste à savoir si l'homologue libanais a appliqué les mêmes principes et mis en œuvre les mêmes solutions.

---

[238] CEF, sect, 17 juin 1966, FARI, rec. p.403
[239] CFE, sect, 9 octobre 1981, SUBRAMANIAN SEHRAM, rec. p.363
[240] CEF, sect, 30 novembre 1973, Mme. ELIE, rec. p.678 et CEF, 25 juillet 1975, DAME COTTEREAU, rec. p.442
[241] TCF, 12 novembre 1984, LEVEAU, RDP 1985 p.511 concernant la régularité de la procédure suivie par les commissaires administratifs et TCF 9 mai 1989, préfet du Val-D'oise, rec p.534 litiges relatifs à l'enregistrement ou le refus d'enregistrement de candidatures et CEF, 5 mai 1996 élections cantonales de LURE-SUD rec. p.443 concernant la répartition des électeurs entre les bureaux de vote

II- La compétence judiciaire en matière d'état de personnes au Liban

Comme conséquence naturelle du mandat français, le législateur (A) ainsi que la jurisprudence libanaise (B) ont transposé presque les mêmes textes et jugements à quelques exceptions près, que ceux appliqués en France.

A- Les textes octroyant la compétence judiciaire en matière d'état de personnes

Au niveau législatif, il existe des textes spéciaux qui donnent compétence au juge judiciaire pour tout ce qui relève de l'état des personnes. C'est ainsi que l'article 21 du décret n8837 du 15 janvier 1932, modifié par le décret n1822 du 6 septembre 1944 précisait qu' : « il est interdit de rectifier tout ce qui figure dans les dossiers (d'état civil) sauf par un jugement du tribunal AL SOLHIYA[242] qui sera rendu en présence de l'officier de l'état civil ou de son représentant à l'exception des états susceptibles d'un changement comme le métier, la confession, la religion et le domicile et tout ce qui ressemble à eux; dans ce cas la rectification sera faite par les officiers de l'état civil sans la nécessité d'un jugement dans ce sens. Il revient au président d'office de l'état civil de barrer toute mention fausse figurant dans les dossiers d'état civil après avoir fait une investigation et avoir eu l'approbation du ministre de l'intérieur ».

Les juridictions civiles restent compétentes pour connaître l'origine de la personne qui doit être inscrite administrativement.

L'article premier de la décision n109 du 14 mai 1935 ajoute qu' « il revient aux seules juridictions civiles la compétence de connaitre les litiges de l'état des personnes relatifs à un ou plusieurs étrangers si au moins un d'eux est rattaché à un pays où l'état des personnes est régi par les lois civiles en vigueur ».

Dans le même ordre d'idées, l'article 4 de la loi du 4 mai 1935 précise « …. Qu'il est interdit de juger les demandes de rectification sauf par les tribunaux AL SOLHIYA ».

En ce qui concerne les litiges relatifs à la nationalité, l'article premier de la loi n67/68 du 4 décembre 1967 décide que « seuls les tribunaux de grande instance ont compétence

[242] Le terme AL SOLHIYA signifiant à cette époque le Tribunal Civil

pour connaitre des actions des personnes (non inscrit dans le registre de l'Etat civil) basées sur les règlements de la convention de LAUSANNE et la décision n2825 du 30 août 1924 » et l'article 4 de la même loi ajoute que « les juridictions judiciaires connaissent des litiges incidents relatifs à la nationalité et les jugements rendus par ces juridictions n'ont aucun effet sur l'acquisition de la nationalité libanaise ».

Par ailleurs, l'article 86 du code de procédure civile précise que « le juge unique est compétent pour connaître … des actions d'état de personnes à l'exception de celles relatives à la nationalité » puisque le Tribunal de grande instance est compétent en matière de nationalité comme on vient de la mentionner.

D'un autre côté, et vu la nature confessionnelle du Liban, le législateur a conféré compétence aux juridictions confessionnelles et « chariite » une grande compétence dans les litiges relatifs à l'état civil des personnes.

C'est ainsi que la loi du 2 avril 1952 donne compétence aux juridictions confessionnelles pour connaître des litiges relatifs aux fiançailles et mariage et à l'adoption au pouvoir parental et à la garde des enfants ainsi que leur éducation jusqu' à l'âge de majorité ainsi qu'aux actions relatives au divorce et aux pensions alimentaires dues à l'un des époux, à la responsabilité naissant de la nullité du mariage et aux questions de tutelle. La même compétence est reconnue par la loi du 16 juillet 1962 aux juridictions chariites.

Ce foisonnement des textes législatifs, n'est pas exempt d'ambigüité dans les termes des articles précités sans oublier la complexité du système confessionnel qui a eu comme conséquence le partage de compétence entre les juridictions judiciaires et les juridictions confessionnelles et chariites.

Partant de ce constat, le rôle de la jurisprudence était essentiel soit pour interpréter ces textes ambigus soit pour trancher la question de compétence. D'ailleurs si le juge judiciaire apparait[243] comme l'autorité exclusivement compétente en matière d'état des personnes, la juridiction administrative déclare sa compétence à chaque fois qu'il y a une question détachable et même parfois rattachable à l'état des personnes.

[243] A l'exception des notions qui rentrent dans la compétence des juridictions confessionnelles et chariites suivant la loi du 2 avril 1952 et la loi du 16 juillet 1962

B- L'application jurisprudentielle libanaise des litiges relatifs à l'état des personnes

Après un examen approfondi de la jurisprudence libanaise, on peut ranger les décisions relatives à l'état des personnes en deux catégories principales, à savoir le contentieux des décisions relatives à l'état civil (1) et le contentieux des décisions relatives à la nationalité (2).

1- Le contentieux des décisions relatives à l'état civil

On doit entendre par ce contentieux toutes les décisions qui rentrent dans l'état civil, à l'exception de celles de la nationalité ; il englobe les litiges relatifs au registre de l'état civil, au domicile, au changement de nom, et toutes les décisions émanant du directeur général de l'état des personnes.

C'est ainsi, par une jurisprudence bien établie que le Conseil d'Etat libanais décide qu'il revient aux seules juridictions civiles de connaître des litiges relatifs à la rectification des informations écrites dans l'état civil d'une personne[244].

Le Conseil d'Etat libanais considère d'ailleurs qu'il existe en la matière un bloc de compétence judiciaire, et qu'il lui serait interdit d'en connaître, même s'il s'agissait d'un acte administratif proprement dit. Il a décidé ainsi que « … même s'il rentre dans le fond de la compétence du Conseil d'Etat l'appréciation de la légalité des décisions administratives et par ailleurs l'annulation de celles contraires à la loi …, l'appréciation de la légalité d'une décision qui a barré le nom de la personne du registre de l'état civil et par conséquent l'a annulé, aura pour effet indirectement de réintégrer à nouveau la personne dans le registre de l'état civil … et c'est une question pour laquelle le législateur a expressément octroyé compétence au judiciaire[245] …. ».

[244] CE, 2 juillet 1984, RJA n1 p.200
[245] CEL, 21janvier 1988, SANHOURI, RJA n5 p.18 et CEL, 31 janvier 2002, HOSSEIN, RJA n16 p.416 et CEL, 12 juillet 2004, KOUSOUMJIAN, RJA n22 p.1082

D'une manière générale, le Conseil d'Etat décline sa compétence, chaque fois qu'il y a une décision du directeur général. Il décide que « le recours en annulation contre la décision du directeur général de l'état des personnes relatives (à la modification) des inscriptions existantes dans le registre de l'état civil sort de la compétence du Conseil d'état[246] ».

Mais dans le même domaine, il faut signaler deux arrêts importants, le premier arrêt c'est celui rendu le 30 octobre1985 par lequel le Conseil d'Etat écarte la question de compétence et considère que le recours est devenu sans objet. Dans cet arrêt, et bien que l'objet du recours était l'annulation du refus implicite du directeur général de l'état des personnes, le Conseil d'Etat ordonne des mesures d'instruction, et demande le sort de l'investigation administrative déjà faite par l'administration au ministère de l'intérieur, et par suite il examine tout le dossier et décide que « … mis à part tous les motifs de compétence présentés par les parties, l'acceptation de la demande du requérant par l'administration par le biais d'une décision du directeur général de l'état des personnes, rend la présente action sans objet … [247]». On peut reprocher à cet arrêt d'avoir statué au fond, alors qu'il fallait examiner la question de compétence de prime abord.

En effet, le Conseil d'Etat dans cet arrêt aurait dû décliner sa compétence suivant sa jurisprudence constante, sans s'immiscer dans la question de savoir si la requête s'avérait sans objet ou si l'investigation administrative s'était terminée ou non. De point de vue procédural, le Conseil n'avait pas l'option de dépasser la question de compétence. D'ailleurs cette dernière est d'ordre public et doit être examinée impérativement en premier lieu, même si la requête est devenue sans objet.

Dans un autre arrêt, beaucoup plus récent le Conseil d'Etat libanais fait un revirement partiel en la matière et accepte le recours contre une décision du directeur général de l'état des personnes. C'est l'arrêt rendu le 13 mai 2009[248] dans l'espèce suivante : un avocat présente une demande au directeur général de l'état des personnes pour obtenir un état civil personnel et familial pour son enfant adopté, ledit directeur refuse la

[246] CEF, 9 juin 1987, BADOURA, RJA n4 p.176
[247] CEL, 30 octobre 1985, TABBARA, RJA n1 p.240
[248] CEL, 13 mai 2009, Avocat SLEIMAN S, inédit

demande au motif que la loi n541 du 24 juillet 1996 organise les cas des enfants naturels et adultérins sans le cas des enfants adoptés. Le père forme alors un recours devant le Conseil d'Etat contre ladite décision. Le Conseil d'Etat libanais déclare sa compétence en l'occurrence et s'écarte du bloc de compétence judiciaire en la matière. Il pose le principe des actes détachables des questions relatives à l'état civil, et des décisions du directeur général de l'état des personnes.

Vu l'importance de cet arrêt on peut citer littéralement ses considérants principaux : «… considérant que l'Etat demande le rejet de la requête au motif que le Conseil d'état est incompétent dans tous les litiges relatifs à l'état des personnes… Considérant qu'il faut en premier lieu déterminer l'étendue de la compétence judiciaire en matière d'Etat des personnes en s'appuyant sur les textes en vigueur…Considérant que l'article 21 du décret n8837 du 15 janvier 1933 prévoit que l'on ne peut rectifier une notification dans le registre des personnes que par un jugement de la juridiction compétente…Considérant que l'article 86 du code de procédure civile donne au juge unique la compétence de connaitre des actions d'état des personnes…Considérant que la jurisprudence est établie au niveau de l'incompétence du Conseil d'Etat en ce qui concerne la rectification des écritures de l'état civil…Considérant que si la rectification des mentions existantes dans le registre de l'état civil ne peut être faite que par un jugement de la juridiction compétente qui est le juge unique civil, les litiges relatifs aux décisions émanant des autorités administratives responsables des statuts personnels, et qui ne concernent pas le refus ou l'acceptation d'une rectification le registre de l'état civil, ne rentrent pas dans les matières que l'article 21 précité a attribué à la compétence judiciaire…Considérant que la décision en cours ne concerne pas une rectification dans le registre de l'Etat civil…Considérant que la décision en cours est une décision administrative dont il revient à l'autorité de justice compétente d'en connaitre la légalité qui serait le Conseil d'Etat et particulièrement parce qu'elle sort (la décision) du domaine reconnu aux juridictions judiciaires en la matière…Considérant qu'il revient au Conseil d'Etat et non à la juridiction judiciaire de voir si l'autorité administrative s'est conformée ou non à la loi lorsqu'elle a pris la décision en cause…Considérant que dire autrement, cela rendrait les juridictions judiciaires compétentes dans l'appréciation de la légalité d'une décision administrative qui

n'est pas relative à des questions de rectification du registre de l'état des personnes…Considérant qu'il y a lieu à rejeter le motif d'incompétence du Conseil… ».

En conséquence, le Conseil d'Etat examine la requête au fond et annule la décision du directeur général de l'état des personnes.

Une analyse de cet arrêt novateur montre qu'il pose le principe selon lequel le juge judiciaire est exclusivement compétent lorsque le litige en cause concerne une rectification ou un changement dans le contenu du registre de l'état civil. En dehors de ce cas, les actes pris, même concernant l'état des personnes, constituent des actes détachables susceptibles de recours devant le Conseil d'Etat. Manifestement, cet arrêt dépasse les principes législatifs et jurisprudentiels posés depuis longtemps en la matière. Limiter la compétence du juge judiciaire au seul cas de rectification contredit les textes législatifs expressément. En effet, l'article 86 précité du code de procédure civile précise clairement que le juge unique civil est compétent pour toutes les actions reliées à l'état des personnes. Au regard de la clarté de ce texte, on est fondé à affirmer qu'il n'y a lieu à aucune interprétation. D'ailleurs, cet article 86 ne distinguera pas entre les litiges relatifs à la rectification dans le contenu du registre de l'état civil et les autres litiges. En outre et plus surprenant, c'est que l'arrêt part de l'article 86 et se termine par une déclaration de sa compétence en l'occurrence !!

Pourtant au niveau de la jurisprudence, les arrêts depuis les années soixante du siècle dernier jusqu'à présent[249] considèrent qu'il existe un bloc de compétence en matière d'état de personnes. On peut comprendre le souci de cet arrêt de limiter au minimum la compétence judiciaire à chaque fois qu'on est en présence d'un acte ou d'une décision administrative. Mais nous pensons que lorsqu'un texte législatif est parfaitement clair comme dans le cas présent, la possibilité de le dépasser et de faire un revirement de jurisprudence n'existe pas. En d'autres termes, ce texte fait obstacle et fait écran à toute initiative d'un revirement. Il faut alors dans ce cas, chercher la solution ailleurs et particulièrement dans la modification du texte législatif et pas dans les arrêts de la jurisprudence.

[249] Cass. Lib, 23 décembre 1964, rec. BAZ, 12, p.237 et CEL 14 juillet 2009, inédit

Néanmoins, cet arrêt est resté isolé et le Conseil d'Etat après deux mois, le 14 juillet 2009[250] revient sur ce revirement dans un considérant principal dans lequel il déclare que « …dans tous ces cas, la doctrine et la jurisprudence sont établies en la considération que la juridiction administrative n'est pas compétente pour connaître des requêtes d'état des personnes et tout ce qui en dérive comme décision, et n'est pas compétente pour statuer sur les litiges naissant de l'activité du service public relatif à l'état des personnes… ».

Cet arrêt revient à la jurisprudence traditionnelle du Conseil d'Etat dont la compétence reste fixée par les règles et textes posés par la législation toujours en vigueur.

Dans le même ordre d'idées, sont également de la compétence du Conseil d'Etat les décisions du procureur général ordonnant l'élimination d'une écriture ou d'une mention existante dans le registre de l'état civil[251]. Ainsi l'exécution des décisions étrangères relatives à l'état des personnes sort de la compétence exclusive du juge judiciaire conformément à l'article 86 du code de procédure civile[252]. Le Conseil d'Etat retient sa compétence lorsque l'objet de la requête est de mettre en cause la responsabilité de l'Etat à cause de ses fonctionnaires chargés du service public relatif à l'état des personnes[253]. Le conseil recourt dans ce cas aux principes déjà dégagés par la jurisprudence en la matière (faute, dommage, et lien de causalité entre les deux).

Enfin, mais surtout, il faut souligner l'existence de deux types de litiges qui sont de l'exclusivité libanaise et qui rentrent peut-on dire dans le « folklore » libanais. Le premier type, c'est le changement de confession ou de religion. Vu sa nature confessionnelle, le Liban témoigne souvent des cas de changement de religion. En effet, certaines religions au Liban appliquent leur propre statut personnel dans les matières de l'état des personnes[254]. Pour échapper à certaines de ces règles, les individus choisissent de

[250] CEL, 14 juillet 2009, VARTANE OUAKIANE, inédit
[251] CEL, 4 novembre 1994, FARAH, RJA n16 p.167
[252] CEL, 13 mai 1996, ZAGHRINI, RJA n10 p.627
[253] CEL, 28 juin 2001, DANEDANE, RJA n16 p.868
[254] La loi du 2 avril 1951 qui donne compétence aux juridictions confessionnelles pour statuer sur les questions de fiançailles et de mariage, de parenté et d' adoption de pouvoir parental et de garde des enfants, d'élévation jusqu'à l'âge de majorité. La loi du 16 juillet 1962 relative aux juridictions chariite qui donne compétence de statuer sur les questions susmentionnées dans la loi du 2 avril 1951.

changer leur confession et leur religion pour se trouver dans des conditions qui leur sont plus favorables.

Donc pour des raisons moins idéologiques que pragmatiques, des personnes décident de changer leur confession déjà inscrite dès leur naissance dans le registre d'état civil et c'est à ce stade et en cas de refus que les litiges surviennent entre l'administration de l'état civil et les intéressés. Le Conseil d'Etat libanais est catégorique en la matière, sa jurisprudence est constante. Il considère que toute demande ou litige concernant un changement de confession ou de religion sort de la compétence du juge administratif et relève de la compétence exclusive du juge judiciaire[255]. Ainsi le Conseil d'Etat déclare que « la question de la modification du registre de l'état civil du requérant et l'inscription de l'abandon de sa confession sans appartenir à une autre sort de la compétence de ce conseil et rentre dans la compétence du judiciaire[256] ».

L'autre type de litige, fréquent au Liban, c'est celui relatif au changement de domicile. A première vue, la question ne paraît pas étrangère au droit français, où les litiges concernant le changement de domicile sont communs. Mais l'originalité au Liban réside dans le mobile du changement du domicile et qui est dans la plupart des cas, non pour des raisons pratiques (trajet par exemple) mais pour des raisons purement politiques !

En effet, à quelque mois des élections législatives ou municipales, un grand nombre de citoyens commence à présenter des demandes de changement de domicile, afin de pouvoir voter pour les candidats d'une circonscription ou d'une autre qui sont rattachés à tel ou tel parti politique. Mais quel que soit le but, le Conseil d'Etat libanais refuse de se reconnaitre compétence chaque fois qu'il y a litige relatif à un changement de domicile[257]. Dans un arrêt récent rendu le 9 juillet 2008 (inédit) le Conseil d'Etat confirme sa jurisprudence traditionnelle en la matière en affirmant que « contrairement aux motifs exposés par le requérant, les modifications relatives au lieu de naissance, comme dans le cas présent[258] sont semblables à celles relatives au nom, mariage et décès, et ce sont

[255] CEL, 28 juin 2001, DANEDANE, précité et CEL 14 juillet 2009, précité
[256] CEL, 19 février 2007, CHOUKAIR, RJA n23 p.645
[257] CEL, 14 février 1967, rec. CHIDIAC p.95
[258] Il s'agissait dans cet arrêt d'une personne qui demandait l'annulation des décisions du ministre de l'intérieur qui avaient changé les domiciles des personnes d'une ville à une autre.

des informations écrites dans le registre de l'état civil et qui en cas de modification vont provoquer un changement dans le numéro du registre de l'état civil de la personne concernée, … que le conseil n'est pas compétent pour connaître les litiges relatifs à l'état des personnes… ».

Une autre catégorie de litiges se pose fréquemment devant le juge administratif en matière d'état de personnes, c'est le cas des litiges relatifs à la nationalité.

2- Le contentieux des décisions relatives à la nationalité

Dans le domaine du contentieux de la nationalité, le juge administratif libanais déclare sa compétence chaque fois qu'on est en présence d'un décret relatif à la question de nationalité.

Le Conseil d'Etat rappelle ainsi que « le conseil a affirmé dans plusieurs décisions que sa compétence dans les litiges relatifs à la nationalité se limite aux actes administratifs qui prennent la forme de décret ou de décision explicite ou implicite qui concernent l'attribution de la nationalité et le retrait de la nationalité ou celle qui rendent la nationalité caduque. Ces dits litiges sortent d'une façon absolue de la compétence du juge judiciaire qui n'a aucun pouvoir de contrôle sur les agissements et les actes du pouvoir exécutif conformément à une règle constitutionnelle qu'est la règle de la séparation des pouvoirs »[259]. Donc le Conseil d'Etat libanais pose le principe suivant : à chaque fois qu'il y a un décret qui est en relation avec une question de nationalité, ou même pas nécessairement un décret, une décision du pouvoir exécutif, explicite ou implicite, dans le même domaine, la compétence du juge administratif est exclusive.

En revanche, en dehors de ces cas précités le Conseil d'Etat décline sa compétence et le juge judiciaire retrouve sa compétence en la matière[260]. C'est ainsi que le Conseil

---

[259] CEL, 11 janvier 2004, ASMAR, RJA n20 p.768 et CEL, 10 mai 2005, FARHA, RJA n21 p.796 et CEL, 29 mai 1995, HABLISS, RJA n9 p.427

[260] CEL, 11juillet 2004, ASMAR, précité

d'Etat déclare son incompétence lorsque le litige en cause va provoquer un changement dans les écritures du registre de l'état civil.

Dans un arrêt inédit, rendu le 12 juin 2008 « HAIDAR » où il s'agissait d'un requérant qui avait présenté une demande, auprès du ministère de l'intérieur, tendant à l'exécution d'un décret n5247 du 20 juin 1994 qui lui avait octroyé la nationalité libanaise et par conséquent de l'intégrer dans cette qualité dans le registre de l'état civil, le Conseil déclare alors son incompétence et décide que « les questions relatives à l'inscription les écritures dans le registre d'état des personnes ou le registre d'état civil, comme en l'occurrence, sont des éléments d'état de personne propres aux individus qui rentrent en cette qualité dans la compétence des juridictions judiciaires ».

Dans une autre affaire, il s'agissait d'un refus de délivrance de document par le directeur général de l'état des personnes au requérant qui atteste sa nationalité libanaise. Le conseil décide que « … l'acte attaqué est pris par le directeur général de l'état des personnes dans le champ d'application de l'article 21 du décret n8837 du 25 janvier 1932, et qui dispose que les juridictions civiles restent compétentes pour connaitre de la nationalité de la personne dont (l'administration) a marqué son état civil … que ledit acte n'a pas la qualité d'un acte détachable[261]… ».

Concernant les décisions implicites de rejet relatives aux demandes de nationalité, la jurisprudence libanaise a connu une évolution récente. C'est ainsi que dans une affaire rendue le 25 mars 1982, un requérant a lié le contentieux avec le président de la république en lui demandant d'élaborer un décret pour considérer comme libanais, vu le silence de l'administration, le requérant attaque devant le conseil la décision implicite en demandant son annulation et par conséquent la reconnaissance de son droit d'être considéré libanais.

Le Conseil d'Etat répond en jugeant « que la présente requête a comme objet la reprise de la nationalité libanaise, que le Conseil d'Etat n'est pas compétent pour connaître de ces types de litiges[262]… ».

[261] CEL, 25 mars 1982, ACHKOUTI, RJA n1 p.164
[262] CEL, 29 janvier 1987, FARAH, RJA n4 p.28

Le Conseil d'Etat revient sur cette jurisprudence et considère que « la jurisprudence du Conseil d'Etat établi et considère que sa compétence en matière de litiges relatifs aux questions de nationalité recouvrant les actes administratifs qui prend la forme des décrets et décision explicite et implicite relatifs à la nationalité comme les décrets de nationalité et les droits de retrait de nationalité… où ces litiges sortent entièrement de la compétence du juge judiciaire qui ne dispose aucun pouvoir de contrôle sur les actes émanant du pouvoir exécutif [263]».

Enfin, mais surtout, il faut mentionner une affaire importante portée devant le Conseil d'Etat en matière de nationalité où il s'agissait d'un recours en annulation contre le décret de nationalité n5247/94 du 20 juin 1994 et qui a donné la nationalité à des milliers de personnes et a changé dans plusieurs régions la démographie sociale et politique. Le premier motif exposé par l'Etat, était l'incompétence du Conseil d'Etat, puisque le décret en cause était un acte de gouvernement échappant ainsi à la compétence du juge administratif. Le Conseil d'Etat après avoir rejeté la qualification d'acte de gouvernement affirme que « la jurisprudence est stable à considérer que les affaires relatives à la nationalité ne rentrent pas dans la catégorie des actes de gouvernement, mais la compétence en la matière serait partagée entre les deux types de juridiction : judiciaire et administrative. Le juge judiciaire est seul compétent pour connaître les litiges relatifs à la nationalité par application de l'article 9 de la décision n15 du 19 janvier 1925, tandis que la légalité des décrets qui permettent ou rejettent ou retirent la nationalité octroyée à une personne est soumise à la compétence du Conseil d'Etat [264]».

Au fond, le Conseil d'Etat statue non en rejetant la requête ni en annulant le décret attaqué mais en renvoyant l'affaire à l'administration concernée pour étudier à nouveau les dossiers et par conséquent réviser le décret dans le but de retirer les décisions qui ont octroyé la nationalité à des personnes qui n'y avaient pas droit ou à celles qui l'ont obtenu par fraude ou par faux et ceci sans porter atteinte aux droits des individus qui ont eu la nationalité conformément à la loi. Cet arrêt connu sous le nom « d'arrêt-renvoi » a provoqué l'élaboration des décrets retirant à des personnes leur nationalité qui l'ont

[263] CEL, 10 mai 2005, FARHA, RJA n21 p.796
[264] CEL, 7 mai 2003, La ligue maronite/Etat, inédit

acquise contrairement aux conditions prévues par la loi et les intéressés ne cessent d'attaquer ces décrets devant le Conseil d'Etat qui n'hésite pas à annuler les décrets en cas d'illégalité. Ainsi le Conseil d'Etat dans un arrêt récent et inédit rendu le 4 octobre 2012[265], annule le décret qui a retiré la nationalité au requérant qui a été naturalisé par le décret n5247/1914 en déclarant que « le retrait de la nationalité du requérant constitue une atteinte au principe général qui prohibe toute atteinte aux situations légales créés par les décisions administratives individuelles et à la stabilité des situations juridiques des intéressés… ».

Si le principe sacralisé du « juge judiciaire gardien de la liberté individuelle et de la propriété privée » a donné une grande marge de compétence au juge judiciaire dans des matières liées à la personne de l'individu, l'état actuel jurisprudentiel et législatif va dans le sens d'un partage de certaines de ces compétences avec le juge administratif qui a fait la preuve de son indépendance et de sa capacité à protéger les libertés individuelles et d'ailleurs il n'est pas un moins bon gardien que le juge judiciaire. Au Liban, bien que la jurisprudence se trouve dans un état statu quo en la matière, il serait opportun d'octroyer dans ce domaine un rôle beaucoup plus large au juge administratif.

[265] CEL, 4 octobre 2012, HAIDAR, inédit

TITRE 2 : L'ECLIPSE DU PRINCIPE RECONNAISSANT AU JUGE JUDICIAIRE LE STATUT DE GARDIEN DE LA PROPRIÉTÉ PRIVÉE ET DES DROITS ET LIBERTÉS INDIVIDUELLES

Il existe aujourd'hui dans l'Etat du droit français et libanais plusieurs facteurs qui ont atténué et même remis en question (surtout au Liban) la compétence par nature du juge judiciaire en matière administrative. D'ailleurs la conception du juge judiciaire gardien de la liberté individuelle et de la propriété privée a connu récemment un grand recul en faveur de l'attribution au juge administratif d'un rôle prépondérant en la matière, soit par la création législative de l'institution récente du référé (chapitre 1) soit par la consécration par la jurisprudence de nouveaux principes limitant la compétence judiciaire en la matière (chapitre 2).

CHAPITRE 1 : LE RÉFÉRÉ ADMINISTRATIF

Au Liban et en France, le juge des référés est le juge administratif de l'urgence. Il ne juge pas le principal mais peut édicter des mesures provisoires et rapides destinées à sauvegarder les droits et libertés des administrés. Il se prononce par ordonnance.

En France, devant le juge administratif, il existe plusieurs procédures de référé. La loi 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives a introduit un nouveau type de référé à savoir le référé-liberté. Le premier type de référé est le référé « suspension » prévu à l'article L521-1 du code de justice administrative (CJA), pour lequel un recours au principal est nécessaire. Il faut donc au fond engager une requête en réformation ou en annulation pour y adjoindre une demande de référé. C'est la procédure autrefois dénommée « sursis à exécution ». Deux conditions doivent être simultanément remplies à savoir l'urgence et l'existence d'un « moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision ».

Le second type de référé est le référé « conservatoire » ou « mesures utiles » prévu par l'article L521-3 du CJA qui permet au justiciable de demander au juge en cas d'urgence de prendre « toutes mesures utiles », par exemple la consécration d'éléments pouvant avoir une importance capitale lors d'un recours contentieux, ou encore la « communication de documents ».

Le troisième type de référé est le référé « révision » (article L521-4 du CJA) qui permet de réviser sur la base d'éléments nouveaux une ordonnance prise en référé (article L521-1) ou en appel (article L521-2).

Le quatrième type de référé regroupe les référés expertises qui se divisent en deux : le référé « constat » régi par l'article R531-1 du CJA et le référé « institution » prévu par l'article R532-1 du CJA.

Le cinquième type de référé est le référé « provision » organisé par l'article R541-1 à R541-6 du CJA et qui permet d'obtenir une provision de la part de l'administration si l'existence d'une obligation n'est pas sérieusement contestable.

Le sixième type de référé[266] est le référé « liberté fondamentale » prévu par l'article L521-2 du CJA qui a été institué par la loi du 30 juin 2000. Ce référé-liberté est le seul qui concerne la présente recherche (section 1).

Au Liban, bien que la procédure du référé n'ait pas connu cette innovation en droit français, on peut se demander s'il est possible au juge de référé administratif libanais de prendre des mesures dans le domaine de la liberté et de la propriété individuelle (section 2).

Section1 : Le référé-liberté en France

Il est essentiel dans un premier temps de définir les notions de référé-liberté et de déterminer ses conditions suivant les termes de la loi (I) pour étudier en second lieu

[266] Il existe d'autres types de référés en droit français. On les appelle les référés spécialisés comme par exemple les référés contractuels et le référé précontractuel (art L551 et L551-2 du CJA), le référé fiscal (art L552-1 et L552-2 du CJA) et les référés en matière de communication audiovisuelle (art L553-1 du CJA).

l'influence de ce référé sur la compétence par nature du juge judiciaire en matière administrative et particulièrement au regard de la théorie de la voie de fait (II).

I- Définition et conditions du référé-liberté

Le référé-liberté est une institution dans le système de référé en droit français qui permet aux individus intéressés de demander au juge de prendre toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale en cas d'une atteinte grave à cette dernière.

Pour répondre à un besoin et à une nécessité[267], la loi du 30 juin 2000 institue le référé-liberté par son article L521-2 du CJA.

Aux termes de cet article « saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté dans l'exercice d'un de ces pouvoirs une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de 48 heures ».

D'après la lettre de cet article, trois conditions doivent être réunies pour la mise en œuvre du référé-liberté.

En premier lieu, il faut qu'il y ait urgence (A), en second lieu, il faut qu'on soit en présence d'une liberté fondamentale (B) et enfin une atteinte grave et manifestement illégale portée à cette liberté (C). Ces conditions doivent être réunies cumulativement[268].

A- Nécessité d'une urgence

[267] BACHELIER G, le référé-liberté, RFDA 2002 p.261. Pour cet auteur le besoin d'une institution de référé-liberté résidait dans le fait que le juge administratif français statuant en matière d'urgence ne « disposait que de pouvoirs relativement limités ». Même avec le référé conservatoire et le pouvoir d'ordonner une astreinte, la nécessité était claire de mettre à la disposition des justiciables « une procédure adéquate devant le juge des référés administratifs » et cela vu la tendance des usagers, avant l'entrée en vigueur de la loi du 30 juin 2000 de s'adresser au juge des référés civils « notamment dans le cadre du référé « d'heure à heure » sur le fondement souvent abusif de la voie de fait ».
[268] CEF, ord. réf, 12 janvier 2001, Mme. HYACINTHE, RJA 2001 p.589

Condition commune à plusieurs types de référé, loin d'être propre au seul référé-liberté, l'urgence doit être toujours présente, quel que soit le degré d'atteinte à la liberté fondamentale en cause. Il appartient ainsi au demandeur de justifier de l'urgence à obtenir du juge les mesures qu'il sollicite. Cette urgence doit être en principe extrême[269], et elle doit être interprétée rigoureusement de façon que l'intervention du juge administratif soit indispensable et inévitable pour y répondre. Cette spécificité dans la conception « d'urgence » du référé-liberté s'explique par le fait que le juge doit, en cas d'une atteinte grave à une liberté fondamentale, prendre toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale et ne se borne pas comme en cas de référé-suspension à suspendre une décision administrative. C'est ainsi qu'il y a urgence à ordonner à l'administration de restituer les passeports et les cartes d'identité des membres d'une famille qu'elle lui avait retirés au motif que le père ne pouvait plus être regardé comme possédant la nationalité française par filiation en l'absence de mention de sa filiation sur l'acte de naissance, afin de lui permettre notamment d'effectuer les actes de la vie courante[270].

L'urgence existe aussi lorsque l'intéressé demande au juge de référé d'enjoindre au préfet d'achever l'instruction d'une demande de titre de séjour et de délivrer un récépissé de demande, compte tenu d'une prolongation anormalement longue en l'espèce de la situation précaire créée par l'absence de délivrance d'un tel récépissé[271].

En revanche, il n'y a pas urgence justifiant la prise des mesures de sauvegarde par le juge du référé lorsque la situation d'urgence est imputable à l'auteur de la demande[272].

Le Conseil d'Etat français décide également qu'il n'y a pas urgence quand la décision de l'administration est justifiée par les risques encourus par la population. Tel est le cas pour l'arrêté d'un maire interdisant l'accès et ordonnant la démolition d'un bâtiment communal dangereux qui était occupé à titre précaire et révocable par une association connue comme lieu de culte musulman, la commune ayant proposé d'autres

[269] CEF, ord. réf. 21 août 2001, Mme. MANIGOLD, rec. n237385
[270] CEF, ord, réf., 2 avril 2001, Ministère de l'intérieur/Consorts MARCEL, n231965
[271] CEF, ord. réf, 12 novembre 2001, Ministre de l'intérieur/Mme. BECHAR, n239794
[272] Comme exemples qui peuvent être donnés à titre d'illustration : CEF, ord.ref, 9 janvier 2001, DEPERTHES n228928 et CEF, ord.ref, 26 mars 2001, Association Radier 2 couleurs n231736 et CEF, ord. Réf, 21 août 2001, Mme. MANIFOLD précité et CEF, ord.ref, 22 octobre 2001, GONIDEC, n239165

bâtiments[273]. Mais force est de signaler que l'urgence ne signifie en aucun cas la vitesse de statuer sur le procès. C'est ainsi que dans l'arrêt « Ministre de l'intérieur/Société LES PRODUCTIONS DE LA PLUME et M.M'BALA M'BALA[274] », « le juge du référé-liberté du Conseil d'Etat a fait droit à l'appel du ministre de l'intérieur contre l'ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Nantes suspendant l'exécution de l'arrêté préfectoral d'interdiction du spectacle « Le Mur » à Saint-Herblain [275]». Il a été ainsi reproché au juge des référés « d'avoir statué trop vite et sans se donner … le temps de réflexion[276]». En outre, pour BRETONNEAU et LESSI, le juge des référés d'urgence est, face à une situation de faire vite, « tenu pour statuer en temps utile de faire tout ce qu'il peut, mais uniquement ce qu'il peut [277]», et son intervention rapide ne doit pas se faire au détriment de la qualité du procès[278].

Une fois l'urgence admise, il faut qu'on soit en présence d'une liberté fondamentale.

B- L'exigence d'une liberté fondamentale

La définition des libertés fondamentales puise son origine dans deux grands courants normativiste et essentialiste[279]. Les normativistes considèrent comme fondamentale toute liberté qui exige l'intervention de la haute puissance de l'Etat pour la protéger. Ainsi, c'est le niveau de cette intervention qui décide que cette liberté est fondamentale. Selon donc ce critère normatif, est une liberté fondamentale toute liberté ayant valeur constitutionnelle. C'est ainsi que le Conseil d'Etat français se base sur la déclaration des droits de l'homme et du citoyen pour conclure du caractère fondamental de la liberté

[273] CEF, ord. réf, 10 août 2001, Association La Mosquée n237004
[274] CEF ord, 10 janvier 2014, AJDA 2014 p.79
[275] BRETONNEAU A et LESSI J, L'irrésistible ascension du référé, AJDA 2014 p.1484
[276] Ibidem
[277] Ibidem
[278] CEF, ord, 27 mars 2014, Ministre de l'intérieur/Association FALUN GOVY France, AJDA 2014 p.711, en l'espèce un appel de référé- liberté est formé au milieu de la nuit et enregistrée à 9 heures, au sujet d'une manifestation devait se tenir de 10h30 à 12h30 le jour même, le Conseil d'état juge alors que les exigences de la procédure contradictoire même adaptée à celle de l'urgence ne permettent pas au juge du référé du Conseil d'état de convoquer une audience pour statuer avant le début de manifestation litigieuse et prononce en conséquence un non lieu. Voir dans le même sens CEF, ord, 19 mars 2014, M.MUHAMMET IBRAHIM, AJDA 2014 p.653
[279] KERKATLY Y, op. cit p.24

d'aller et venir[280], le droit de propriété[281] ou encore la libre disposition par le locataire des biens pris à bail[282]. Egalement, le Conseil d'Etat utilise les principes fondamentaux reconnus par les lois de la république pour qualifier de fondamentale la liberté d'association[283]. Certains juristes considèrent que les normes internationales doivent aussi être prises en considération par le juge administratif lors de la détermination des libertés fondamentales comme par exemple, les conventions internationales qui sont assimilées après rectification, aux normes internes et prennent une place plus avancée dans la hiérarchie des normes[284]. On peut d'ailleurs approuver cette opinion, puisque d'après le courant normativiste, le caractère fondamental d'une certaine liberté est déterminé dans le niveau haut du texte qui la règlemente et protège, et les normes internationales une fois incorporées dans l'ordonnancement juridique interne, auront sans doute une haute valeur normative quasi-équivalente aux règles et principes constitutionnels.

Les essentialistes à leur tour, voient que le caractère fondamental des libertés publiques découle de leur degré d'importance pour les individus et par conséquent de leur nature et de leur place dans la société. Ce courant essentialiste donne au juge administratif une marge plus étendue d'appréciation dans la détermination des libertés fondamentales. Elle lui permet en effet de considérer comme fondamentales des libertés qui ne sont pas protégées par des textes constitutionnels. Cependant, et comme le note Yehia KERKATLY, le résultat de l'application du courant essentialiste « ne serait pas loin de celui du recours à la normativité de la liberté parce que les textes juridiques les plus élevés ne protègent les libertés que si elles sont essentielles de sorte que normativité et essentialité peuvent être perçues comme les deux faces d'une même médaille[285] ».

Mais quel que soit le courant normativiste ou essentialiste, on peut affirmer que l'examen de la jurisprudence montre que le juge témoigne d'une certaine autonomie dans la

[280] CEF, ass, 8 avril 1987, PELTIER, rec. p.128
[281] CEF, ord, 23 mas 2001, Société LIDL, rec. p.154
[282] CEF, 25 mars 2002, SCI STEPHAUR et autres, AJDA 2002 p.381
[283] CEF, ass, 11 juillet 1956, Amicales des Annamites de Paris, rec. p.317
[284] KERKATLY Y, op. cit. p.28
[285] KERKATLY Y, op. cit. p.28

qualification de liberté fondamentale. Il refuse d'être prisonnier des définitions qui qualifient un droit de fondamental. En d'autres termes, « est une liberté fondamentale au sens de l'article L521-2 du CJA ce que le juge des référés a reconnu comme telle ». C'est ainsi qu'il y a liberté fondamentale au sens de l'article L521-2 du CJA lorsqu'est en cause la liberté d'aller et venir[286] et la liberté de choisir le pays de domicile[287]. Egalement a été considérée fondamentale, la liberté d'opinion[288], le principe du caractère pluraliste de l'expression des courants de pensée et d'opinion[289].

En revanche, ne porte pas atteinte à une liberté fondamentale le refus d'autoriser un établissement commercial à occuper le domaine public communal en vue d'y installer une terrasse[290]. Egalement n'est pas fondamental le principe de continuité du service public ou la décision de mettre fin aux fonctions d'un agent public à la suite d'un refus de titularisation[291] ».

L'existence d'une atteinte à la liberté fondamentale ne suffit pas à elle seule en matière de référé-liberté, cette atteinte doit revêtir une certaine gravité.

C- Une atteinte grave et manifestement illégale

Une double condition doit exister dans la demande de référé, celle de gravité et d'illégalité manifeste prévue par la loi.

1- La gravité de l'atteinte

Un certain degré de gravité de l'atteinte à une liberté doit figurer dans l'affaire soumise au juge des référés pour démontrer que l'exercice de cette liberté a été manifestement altéré. Une atteinte même illégale ne suffit pas à mettre en œuvre l'article L521-2 du CJA. Pour le juge des référés c'est au cas par cas. Il apprécie in concreto l'existence d'une

[286] CEF, ord. réf, 2 avril 2001, Ministre de l'intérieur/Consorts MARCEL, précité
[287] CEF, 25 mars 2003, Ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales/M et Mme. SULAIMANOV, rec, p.146
[288] CEF, sect., 28 février 2001, CASANOVA, RFDA, p.399
[289] CEF, ord. réf, 24 février 2001, TIBERI, RFDA 2001 p.629 et CEF 11 janvier 2007, Mme. LEPAGE, rec, tables p.1013 et 1014
[290] CEF, ord. réf, 16 septembre 2002, Société EURL « la cour des miracles », rec, p.314
[291] CEF, sect., 28 février 2001, CASANOVA, précité

atteinte grave. Ainsi, la prise en compte des données de chaque espèce conduit le juge à reconnaître que la condition de gravité était remplie pour un refus de délivrance ou de renouvellement d'un passeport [292] ou un refus de délivrer un récépissé de demande de statut de refugié[293] ou de restituer un titre de séjour valide[294] ».

En revanche, ne peut être qualifiée d'atteinte grave à une liberté, une atteinte partielle concernant l'activité d'un médecin[295].

Egalement, il a été jugé qu'une décision préfectorale imposant le pays de destination d'un ressortissant étranger sans avoir respecté la procédure contradictoire prévue par la loi ne porte pas une atteinte grave à une liberté dans la mesure où « l'atteinte à la liberté d'aller et de venir découlait du prononcé par le juge pénal de la peine d'interdiction du territoire, laquelle emporte de plein droit la reconduite du condamné à la frontière et non de la décision du préfet qui se bornait à renvoyer l'intéressé dans son pays d'origine à partir duquel il pouvait gagner d'autres destinations[296] ». Il est clair de ce qui précède que le juge du référé-liberté ne qualifie pas automatiquement une atteinte de grave. Cette considération est casuistique et le juge administratif français reste prudent chaque fois qu'il se trouve devant une atteinte à une liberté.

Certains juristes considèrent que « la position du juge administratif qui n'est pas d'ailleurs en contrariété avec le texte, sert à préserver l'institution du référé-liberté qui ne peut être employé pour protéger les libertés fondamentales de toute atteinte quelle que soit la gravité parce que cela conduit à rendre ce référé inapplicable, ineffectif et par trop gênant[297] ». Tout en adhérant à cette opinion, on peut croire que le juge administratif doit en contrepartie adopter une position équilibrée lorsqu'il convient d'apprécier la gravité d'une atteinte à une liberté publique, et qu'il doit être attentif dans « l'application et l'interprétation de la condition de gravité de l'atteinte[298] ». Cela doit jouer dans les deux sens. En d'autres termes parallèlement à une interprétation restrictive d'une atteinte

[292] CEF, ord. réf, 9 janvier 2001, DEPERTHES n228928
[293] CEF, ord réf, 12 novembre 2001, Ministre de l'intérieur/Mme. FARCHAUD, rec. CE tables
[294] CEF, ord réf, 8 novembre 2001, KAIGISIZ, rec. p.545
[295] Cass. civ, 11 décembre 1979, PREYVAL, JCP 1981 n19501
[296] BACHELIER G, op cit. p.265
[297] KERKATLY Y, Le juge administratif et les libertés publiques en droit libanais et français, thèse Grenoble 2013 p.203
[298] Ibidem, p.203

grave, une interprétation extensive est nécessaire aussi dans certains cas et si cet équilibre d'interprétation fait défaut cela va conduire aussi inévitablement à « rendre le référé ineffectif ».

La gravité de l'atteinte doit, selon l'article L21-2 du CJA, être accompagnée d'une illégalité manifeste.

2- Le caractère manifestement illégal de l'atteinte

Au regard du libellé de cette condition, l'illégalité n'est pas suffisante à elle seule pour saisir le juge du référé-liberté. Cette atteinte même grave doit être manifestement illégale.

Cette exigence donne par ailleurs à l'administration une grande marge pour ne pas satisfaire la condition d'illégalité manifeste, puisque la jurisprudence montre que cette condition ne serait pas satisfaite « chaque fois que l'administration peut fournir un motif juridique soutenant sa position même si ce motif ne peut pas à lui seul justifier la prise de la décision ou le comportement à l'origine de l'atteinte portée aux libertés fondamentales[299] ».

C'est ainsi qu'il n'y a pas illégalité manifeste pour une décision administrative interdisant à titre permanent à une personne de participer à la direction ou à l'encadrement d'organes ou d'institutions hébergeant des mineurs en raison de témoignages répétés et d'éléments graves et concordants la mettant en cause pour des gestes « à caractère sexuels » à l'égard des mineurs placés sous son autorité même si la plainte a été classée sans suite par le procureur de la République du fait que l'infraction n'était pas suffisamment caractérisée[300]. Egalement, l'illégalité est simple et non manifeste dans le cas du choix fait par la chaîne « Canal Plus » d'organiser un débat télévisé entre deux candidats têtes de liste aux élections municipales à Paris à l'exclusion des autres et notamment du maire sortant[301]. L'illégalité n'est pas non plus manifeste dans le cas de l'éloignement d'une étrangère dès lors qu'au regard de son droit à mener une vie familiale

[299] KERKATLY Y, op.cit, p.204
[300] CEF, ord réf, 1 août 2001, Médiéval rec., table p.1127
[301] CEF, ord réf, 24 février 2001, TIBERI, RFDA, p.629

normale, il n'est pas justifié d'une atteinte manifestement disproportionnée au regard des buts en vue desquels la mesure contestée a été prise[302].

En revanche, est manifeste l'illégalité de l'atteinte portée aux libertés fondamentales dans le cas du refus de restituer son titre de séjour à un étranger[303], ou de délivrer un récépissé à un demandeur d'asile territorial[304].

Si les conditions du référé-liberté sont réunies, quels sont les pouvoirs du juge ?

II- Pouvoirs du juge de référé-liberté

Partant de la lettre du texte de l'article 521-2 du CJA, le juge administratif des référés peut édicter toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale. Le juge dispose donc d'un large pouvoir lui permettant de prendre n'importe quelle mesure sans aucune restriction pour sauvegarder un droit fondamental en cause. En d'autres termes, il a non seulement le pouvoir de suspendre les effets de l'acte comme dans le référé-suspension mais il peut ordonner en outre toute mesure de sauvegarde d'une liberté fondamentale.

La procédure même du référé-liberté renforce l'efficacité de l'institution. En effet, le juge dispose d'un délai de quarante huit heures pour rendre le jugement. Ainsi la rapidité de la procédure la rend la plus accessible par les justiciables et par conséquent la plus efficace dans le domaine des référés. En outre, et dans le même ordre d'idées, les ordonnances du juge des référés du tribunal administratif sont susceptibles d'appel et non de pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat et ceci dans les quinze jours suivant leur édiction (article 523-1 du CJA). Les appels sont jugés dans le délai indicatif de quarante huit heures par le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat ou un Conseiller d'état délégué à cet effet. Même au niveau de l'appel devant le Conseil d'Etat, la procédure de référé-liberté garde son efficacité par le biais de la rapidité du délai de

[302] CEF, sect., 30 octobre 2001, Ministre de l'intérieur/Mme TLIBA, précité
[303] CEF, ord réf, 8 novembre 2001, KAIGINZ, rec, p.545
[304] CEF, ord réf, 12 novembre 2001, Ministre de l'intérieur/Mme. FARCHAUD rec, n239794 tables

jugement devant ledit conseil. Il faut ainsi ajouter que le référé-liberté s'applique aussi bien à des agissements qu'à des décisions.

Enfin, et surtout, le Conseil d'Etat français, ne limite pas la procédure du référé-liberté au seul requérant lésé. Il avait admis que toute personne qui s'estime intéressée par ce procès puisse intervenir. C'est l'affaire dite « Mme. LEPAGE[305] » où il s'agissait de l'élection présidentielle. La requérante demandait au Conseil d'Etat d'enjoindre au conseil supérieur de l'audiovisuel d'édicter dans un délai de quarante huit heures à compter de la notification de l'ordonnance, une recommandation conforme au principe du caractère pluraliste de l'expression des courants de pensée et d'opinions. Le Conseil d'Etat décide qu'il y a lieu d'admettre que la requérante avait intérêt à la suspension de la recommandation contestée. Cette efficacité de l'institution, ces pouvoirs larges du juge des référés-libertés ont conduit la doctrine ainsi que la jurisprudence à mettre en cause la théorie toute entière dite de la voie de fait et par conséquent ont bouleversé la conception même du juge judiciaire gardien naturel des libertés fondamentales.

III- L'impact du référé-liberté sur la compétence naturelle du juge judiciaire en matière de liberté fondamentale

On rappelle par cet intitulé que le noyau dur du principe selon lequel le juge judiciaire gardien de la liberté individuelle et de la propriété privée est la voie de fait. Par conséquent tout affaiblissement de cette dernière, toute réduction de son champ d'application affectera ipso facto ledit principe.

Partant de là, l'institution du référé-liberté a eu sans doute un effet direct sur la compétence traditionnelle du juge judiciaire en matière de voie de fait. Si cela a été confirmé par la doctrine (A), la jurisprudence à son tour l'a progressivement affirmé (B).

[305] CEF ord, 11 janvier 2007, Mme LEPAGE, rec. tables p.1013 et 1014

A- Les opinions doctrinales

Après l'adoption de la loi du 30 juin 2000 qui a institué le référé-liberté, plusieurs auteurs se sont interrogés sur le sort de la théorie de la voie de fait.

Certains auteurs considèrent que le référé-liberté n'a pas affecté la théorie de la voie de fait ni supprimé son application. M. Gilles BACHELIER[306] considère ainsi que la procédure du référé-liberté n'implique pas la disparition de la théorie de la voie de fait. Il affirme que le champ d'application du référé-liberté et celui de la voie de fait ne se recouvrent pas, puisque, dans le premier cas, il faut une atteinte grave et manifestement illégale portée à une liberté fondamentale par l'administration dans l'exercice de ses pouvoirs, tandis que dans le second cas, ce n'est plus l'administration qui agit puisque sa décision qui porte une atteinte grave à une telle liberté doit être manifestement insusceptible d'être rattachée à un pouvoir appartenant à l'autorité administrative. Pour appuyer son opinion, M. Gilles BACHELIER se réfère aux travaux préparatoires de la loi du 30 juin 2000. Cette analyse « révèle, d'une part, que le législateur a entendu laisser dans le champ de la norme jurisprudentielle la théorie de la voie de fait et ne pas en faire une règle inscrite dans la loi, et d'autre part, et surtout qu'il a cherché à doter le juge administratif d'outils efficaces en cas d'urgence et non à modifier la répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction [307]». L'auteur ajoute que « la lettre même de l'article L521-2 du code de justice administrative ne fait entrer dans le champ du référé-liberté que les agissements ou les décisions de l'administration dans l'exercice de l'un de ses pouvoirs » et M. Gilles BACHELIER conclut que, a contrario, ladite loi fait obstacle à faire rentrer dans son champ d'application ce qui relève de la voie de fait.

M. Yehia KERKATLY dans sa thèse intitulée « le juge administratif et les libertés publiques en droit libanais et français [308]» considère également que le référé-liberté reste toujours une procédure distincte dont la spécificité réside essentiellement dans la condition que l'atteinte soit portée par l'administration dans l'exercice de ses pouvoirs, tandis que, pour la voie de fait, l'atteinte ne peut être rattachée à l'un des pouvoirs de

[306] BACHELIER G, les référés-libertés, op.cit, p.26
[307] Ibidem
[308] KERKATLY Y, op.cit, p.212

l'administration. L'auteur de la thèse en déduit par ailleurs que « le référé-liberté ne peut affecter d'aucune façon ni la notion de voie de fait ni son domaine. En effet, le terme « dans l'exercice d'un de ses pouvoirs » n'a été inséré par le législateur que pour conserver la notion de voie de fait. L'intention du législateur est claire. Elle peut être plus éclairée si l'on sait que ce terme a été l'œuvre de l'assemblée nationale qui a remplacé celui du sénat réservant expressément la compétence reconnue aux juridictions judiciaires en matière de voie de fait[309] ».

Pour la plupart des autres auteurs, le référé-liberté est vu comme une institution qui a sans aucun doute affecté la théorie de voie de fait. Mais le professeur René CHAPUS[310] à son tour et dès l'adoption de la loi du 30 juin 2000, a espéré que le référé-liberté pourrait permettre « un retour à la sagesse à défaut de provoquer, ce qui serait mieux, le dépérissement de la notion de voie de fait ».

Mais, plus tard, et contrairement à son vœu, le professeur René CHAPUS, avoue implicitement mais nécessairement que la voie de fait existe toujours parallèlement au référé-liberté, en écrivant que « les parlementaires (en quel temps vivent-ils! Ils ont cent ans) ont rivalisé pour réserver (ce que le projet de la loi ne faisait pas) ce cas le plus archaïque et anachronique de compétence judiciaire alors que se présentait l'occasion sinon de lui tordre son cou, du moins de commencer à en finir avec lui »[311] .

Dans sa note sous l'arrêt commune de CHIRONGUI[312], Mme. Hélène PAULIAT se demandait si avec la reconnaissance au juge de référé-liberté de la compétence pour faire cesser la voie de fait, il n'y avait pas une condamnation de cette dernière théorie. D'après cet auteur, la théorie de la voie de fait n'a plus guère d'intérêt sauf éventuellement pour la réparation de ses conséquences. L'auteur ajoute qu'en référé, le juge administratif devient largement compétent en cas de voie de fait « non seulement pour la constater, mais aussi pour enjoindre à l'administration de la faire cesser…»[313].

---

[309] Ibidem
[310] CHAPUS R, op.cit p.853
[311] CHAPUS R, Droit du contentieux administratif, Paris, Montchrestien, 13ème édition, n1605
[312] CEF, ord réf, 23 janvier 2013, JCP, 2013 n2047 note PAULIAT H
[313] Ibid. p.35

Et en confirmant l'altération de la théorie de voie de fait par le référé-liberté, l'auteur déduit qu' « il ne resterait donc plus au juge judiciaire qu'une compétence exclusive en matière de réparation des conséquences de cette voie de fait, un peu comme si l'indemnisation du fait d'un transfert de propriété devait se faire sous le contrôle judiciaire, comme en matière d'expropriation »[314] .

M. Pierre DELVOLVÉ, dans une note publiée également sous l'arrêt Commune de CHIRONGUI[315], considère que l'ordonnance du 29 janvier 2013 basée sur l'article L521-2 du CJA ne fait pas disparaître la voie de fait « ni comme théorie ni comme réalité », elle relativise la portée juridictionnelle de la voie de fait et contribue à affaiblir la portée du système de la voie de fait[316]. Par ailleurs, l'éminent juriste distingue entre deux séries de mesures : Pour constituer et faire cesser une voie de fait, le juge administratif et le juge judiciaire sont également compétents. Spécialement le juge administratif des référés saisi en vertu de l'article L521-2 du CJA, peut ordonner les mesures nécessaires pour la faire cesser et le juge judiciaire pourrait en faire autant. Pour réparer les conséquences dommageables d'une voie de fait, le juge judiciaire reste exclusivement compétent[317].

Le commissaire du gouvernement, Sophie BOUSSARD[318] dans ses conclusions pour l'arrêt époux ABDALLAH, s'est interrogée sur la compatibilité de l'article L521-2 du CJA avec la théorie de la voie de fait. Se fondant sur les travaux parlementaires de la loi du 30 juin 2000, elle fait remarquer que le parlement avait voulu éviter de remettre en cause la théorie de la voie de fait et la répartition des compétences entre juge administratif et juge judiciaire, et elle en déduit que « …le juge des référés, au moins, lorsqu'il est saisi sur le fondement de l'article L521-2 du CJA, doit se déclarer incompétent lorsque les actes ou les agissements en cause s'analysent, eu égard, d'une part à leurs effets, en une atteinte grave à une liberté fondamentale et d'autre part, à leur particulière illégalité comme une voie de fait[319].

---

[314] Ibidem
[315] DELVOLVÉ P, Référé-liberté et voie de fait, RFDA 2013 p.299
[316] Ibid. p.303
[317] Ibidem
[318] BOISSARD S, conclusions sur l'arrêt du LE, 2 février 2004, Epoux ABDALLAH, RFDA, 2004 p.774
[319] Ibid., p.774 et 775

Mais la commissaire du gouvernement ne s'arrête pas là. Elle ajoute que « ce résultat est quelque peu absurde, puisqu'il aboutit à compliquer les choses dans une hypothèse où l'accès au juge devrait au contraire être rendu le plus simple possible, neutralisant ainsi une partie des bénéfices de la loi du 30 juin 2000. Compte tenu de la lettre de l'article L521-2, nous voyons mal toutefois comment échapper à ce partage de compétence[320].

Partant de ce constat, la commissaire du gouvernement proposait une alternative. Dès lors que le juge est saisi sur le fondement de l'article L521-2 du CJA, et que la voie de fait résulte d'une décision, il doit pouvoir en prononcer la suspension mais sans pouvoir ordonner une autre mesure.

On peut dire, après avoir exposé les différentes opinions doctrinales, que pour savoir s'il y a un impact du référé-liberté sur la théorie de la voie de fait, il faut partir de prime abord de la lettre de l'article L521-2 du CJA.

Ledit article dispose que « … le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public … aurait porté dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale ». L'innovation en la matière réside dans la nouvelle compétence du juge administratif qui a été doté du pouvoir de prendre toutes mesures pour sauvegarder une liberté fondamentale dans le cas d'une atteinte grave et manifestement illégale à cette liberté. C'est ici que réside l'impact original du référé-liberté.

L'histoire jurisprudentielle nous montre que lorsqu'on était en présence d'une atteinte à une liberté individuelle fondamentale, il était interdit au juge administratif d'ordonner une mesure de suspension ou de cessation de cette atteinte. Le juge judiciaire était seul compétent en la matière, que l'atteinte soit simple ou manifestement illégale. Certes, les deux domaines de la voie de fait et du référé-liberté ne se recouvrent pas, puisque, dans le premier cas, l'atteinte grave et manifestement illégale doit être effectuée par l'administration dans l'exercice de ses pouvoirs, tandis que, dans le second cas, les décisions et les agissements de l'administration qui portent atteinte à une liberté

[320] Ibid., p.775

fondamentale sont manifestement insusceptibles d'être rattachés à un pouvoir appartenant à l'autorité administrative.

On peut penser de ce qui précède que l'impact du référé-liberté existe bel et bien, mais il affecte la compétence du juge judiciaire beaucoup plus qu'il affecte la théorie de la voie de fait proprement dite. Désormais, le juge judiciaire n'est plus le seul gardien naturel des libertés fondamentales. La compétence en la matière est partagée entre l'administratif et le judiciaire. En cas d'urgence et dans les limites de l'exercice des pouvoirs de l'administration, s'il y a une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale, c'est le juge administratif de référé qui a la compétence de faire cesser, de suspendre ou de prendre toute autre mesure pour sauvegarder cette liberté.

A défaut d'urgence, ou en cas d'agissement insusceptible de se rattacher à un pouvoir de l'administration (même s'il y a urgence), le juge judiciaire est le seul compétent pour faire cesser ces atteintes.

Au total, la lettre de l'article L521-2 du CJA nous laisse entendre que la théorie de la voie de fait survit toujours et elle n'est pas inclue dans les cas cités par ledit article. D'ailleurs, ce dernier ne concerne que les cas d'atteinte qui rentrent dans l'exercice par l'administration de ses pouvoirs, et ceci n'est évidement pas le cas de la voie de fait. Mais quelle que soit la clarté des termes de l'article L521-2 du CJA et quelle que soit l'intention du législateur dans la loi du 30 juin 2000, le Conseil d'Etat semble vouloir plus récemment dépasser le sens littéral de l'article L521-2 du CJA.

B- L'état jurisprudentiel

La voie de fait, on l'a vu, donne compétence aux juridictions judiciaires pour constater, faire cesser et octroyer indemnisation. Au niveau du référé, la jurisprudence a admis une compétence parallèle de l'ordre administratif[321]. Les premiers traits de cette compétence puisent leur origine dans une affaire d'atteinte à la propriété privée, et le Conseil d'Etat a

[321] Cf. les grands arrêts de la jurisprudence administrative p.777 et s

tranché dans son arrêt rendu le 2 février 2004[322], époux ABDALLAH, à propos d'arrêtés préfectoraux portant reprise partielle de la propriété foncière des requérants qui demandent la suspension. L'arrêt considère que « la collectivité départementale de MAYOTTE doit être regardée comme ayant porté au droit de la propriété de M. et Mme. ABDALLAH une atteinte grave et manifestement illégale, que ces derniers justifient, en raison des conséquences des arrêtés constatés qui les privent de la propriété d'une partie de leur terrain, d'urgence au sens de l'article L521-2 du code de la justice administrative ».

La commissaire du gouvernement, avait, on le sait, proposé de distinguer en cas de voie de fait entre l'hypothèse de la suspension d'une décision entrainant voie de fait pour laquelle le juge administratif serait compétent et l'hypothèse d'une compétence exclusive du juge judiciaire pour ordonner de faire cesser les agissements constitutifs de voie de fait.

L'arrêt « époux ABDALLAH » ordonne la suspension sans faire référence à la voie de fait. Pour certains auteurs[323], l'arrêt du 2 février 2004 peut être interprété aussi bien comme limitant la compétence du référé-liberté, en cas de voie de fait, à la suspension d'une décision, que comme refusant de reconnaître en l'espèce l'existence d'une voie de fait. On peut opter pour cette dernière interprétation, puisqu'il ressort clairement des termes des considérants de l'arrêt, que « l'atteinte était grave et manifestement illégale » et il n'y a aucune mention au fait que cette atteinte était insusceptible de se rattacher à un pouvoir de l'administration, ce qui signifie implicitement mais nécessairement que la voie de fait faisait en l'occurrence défaut.

Dans un arrêt plus récent du 12 mars 2010 « ALBERGIO[324] », le Conseil d'Etat ordonne, à la base de l'article L521-3 du CJA au maire d'une commune de faire procéder à la démolition du mur qu'il avait fait édifier à l'entrée de l'appartement d'un particulier. Le Conseil d'Etat considère que les travaux effectués « ont porté atteinte manifestement illégale à la propriété de M.A, qu'il y a urgence à permettre à ce dernier de retrouver

[322] CEF, 2 février 2004, Abdallah/Collectivité départementale de Mayotte, rec. p.15, RFDA 2004 p.712, précité
[323] DELVOLVÉ P, op.cit p.302
[324] CEF, 12 mai 2010, ALBERGIO, rec. table 694 et AJDA 2010 p.2057

l'usage de son bien, afin notamment qu'il puisse procéder aux travaux de réparation qui y sont nécessaires, en ordonnant au maire de la commune de faire procéder à la démolition du mur qu'il a fait édifier à l'entrée de l'appartement, dans le délai de 15 jours à compter de la notification de la présente décision… ».

Bien que le sommaire des tables du LEBON[325] affirme que « le juge du référé, notamment saisi sur le fondement de l'article L521-3 du CJA, est compétent pour enjoindre à l'administration de faire cesser une voie de fait », l'arrêt ALBERGIO ne fait aucune référence à la voie de fait, et le sommaire précité va sans doute, « au-delà des termes de l'arrêt » qui sont muets sur l'existence ou non de la voie de fait.

C'est avec l'intervention de l'ordonnance du 23 janvier 2013, commune de CHIRONGUI[326], que le Conseil d'Etat affirme qu' « il appartient au juge administratif des référés saisi sur le fondement de l'article L521-2 du code de justice administrative, d'enjoindre à l'administration de faire cesser une atteinte grave et manifestement illégale au droit de propriété, lequel a le caractère d'une liberté fondamentale, quand bien même cette atteinte aurait le caractère d'une voie de fait ».

Vu l'importance de cet arrêt surtout au niveau de l'institution du référé-liberté il est utile d'exposer les faits de l'espèce : Madame BOURHANE acquiert une parcelle d'un hectare à M. MALAMAN. Elle demande au département de MAYOTTE de reconnaître son droit de propriété sur cette parcelle, dans le cadre d'une opération de régularité foncière puisqu'il n'existe pas de cadastre dans cette collectivité. La commission du patrimoine et du foncier du Conseil général a rendu un avis favorable à cette reconnaissance et la commune de CHIRONGUI, sur laquelle se situe le bien, fourni aussi un avis favorable. Le président du Conseil général a demandé par ailleurs, au conservateur de la propriété foncière l'immatriculation de la parcelle en précisant qu'après cette immatriculation, elle n'appartiendrait plus au domaine privé de la commune, mais serait propriété de Madame BOURHANE. La régularisation a été approuvée par la commission permanente. La commune de CHIRONGUI a cependant entrepris des travaux sur ce terrain, en novembre 2012, pour réaliser un lotissement à caractère social.

[325] Ibid. rec. table p.694
[326] CEF, 23 janvier 2013, Commune de CHIRONGUI, JCP adm. 2013, 2047

Madame BOURHANE saisit le juge les référés du tribunal administratif de MAMOUDZOU qui par ordonnance du 29 décembre 2012, enjoint à la commune de faire cesser immédiatement les travaux entrepris. Le Conseil d'Etat est alors amené à se prononcer sur la compétence du juge du référé-liberté dans le cas d'existence de la voie de fait. La haute assemblée répond par l'affirmative et reconnaît au juge des référés-libertés la compétence pour enjoindre à l'administration de faire cesser une voie de fait. Cet arrêt marque dans l'histoire du principe selon lequel le juge judiciaire est gardien des libertés fondamentales une évolution spectaculaire, à savoir que le juge administratif est comme son homologue judiciaire gardien de la liberté fondamentale et ceci même lorsque cette dernière est victime d'une atteinte grave et manifestement insusceptible de se rattacher à un pouvoir de l'administration. La spécificité du contentieux de la protection des libertés n'est plus la même avec le principe posé par l'arrêt commune de CHIRONGUI. Le juge administratif est devenu le partenaire du juge judiciaire dans la protection de ces libertés.

Certains auteurs[327] se sont demandés si la théorie de la voie de fait vit ses derniers jours, en estimant que « le Conseil d'Etat remet en cause, pour partie, la dérogation au principe de séparation des autorités administratives et judiciaires, qui justifiait la plénitude de compétence du juge judiciaire pour constater, faire cesser et réparer la voie de fait ».

Pour sa part, M. Pierre DELVOLVÉ[328] se pose la question si l'ordonnance rendue le 23 janvier 2013 par le juge des référés du Conseil d'Etat sonne-t-elle la fin de la théorie du régime de la voie de fait au profit du système du référé-liberté.

M. Nicolas ROUSSEAU[329] affirme que ladite ordonnance « risque bien de signer le début de la fin de la théorie de la voie de fait », et considère que « la condition qui séparait le référé-liberté de la voie de fait a disparu. Le Conseil d'Etat ne se cache pas pour le faire, affirmant expressément qu'il est compétent même si l'atteinte présente le caractère d'une voie de fait ».

[327] PAULIAT H, article précité
[328] DELVOLVÉ P, article précité
[329] ROUSSEAU N, Référé-liberté : vers la disparition de la voie de fait publié sur le site chevaliersdesgrandsarrets.com

Quel que soit l'avenir de la théorie de la voie de fait, et par conséquent du principe du juge judiciaire gardien des droits et libertés, une vérité est au moins certaine, la protection des libertés n'est plus l'exclusivité du judiciaire. L'arrêt « Commune de CHIRONGUI » élève le juge administratif à la hauteur d'un gardien de liberté contre les atteintes graves aux libertés fondamentales, même dans le cas où on serait en présence d'une voie de fait. L'apport primordial de l'arrêt commune de CHIRONGUI est beaucoup plus le partage de compétence entre le juge judiciaire et l'administratif, en matière d'atteinte aux libertés que celui de savoir si la théorie de la voie de fait existe toujours. C'est à ce niveau qu'on doit mesurer l'innovation de l'arrêt « commune de CHIRONGUI ».

Selon nous, dire qu'il y a un recul de la théorie de la voie de fait ne se pose pas en l'espèce. Le partage de la compétence en cas de voie de fait entre l'administratif et le judiciaire n'a aucun effet sur l'existence de ladite théorie. Cette dernière existe toujours, et si on doit parler d'une remise en cause, ce serait uniquement au niveau du contentieux qui était, jusqu'à cet arrêt, exclusivement attribué au juge judiciaire. Désormais, une compétence parallèle du juge administratif s'ajoute au contentieux de la voie de fait, et cela conduit à reconnaître aussi le statut de gardien des libertés fondamentales au juge administratif.

L'institution du référé-liberté par la loi du 30 juin 2000 s'est avérée efficace en matière de liberté fondamentale. Elle a perturbé toutefois les soubassements solides ainsi que le fonctionnement stable du principe de la compétence par nature du juge judiciaire. Des différences importantes s'observent avec le référé libanais.

Section 2 : Le juge du référé administratif au Liban

L'intérêt de l'étude du juge des référés en droit libanais tient uniquement à la question de savoir s'il y a une influence de ce référé sur le principe selon lequel le juge judiciaire est gardien de la propriété privée et des libertés individuelles ou fondamentales. L'institution du référé au Liban, ne sera pas analysée en dehors de cette problématique générale de la recherche entreprise.

On étudiera de prime abord le référé par référence au texte « législatif » (I) pour ensuite déterminer les conséquences du référé sur la compétence par nature du juge judiciaire (II).

I- Le cadre législatif du référé administratif libanais

Le référé en droit libanais est régi par le deuxième alinéa de l'article 66 du statut du Conseil d'Etat libanais. La lettre de cet alinéa est la suivante « il revient au président du Conseil d'Etat ou au président du tribunal administratif ou au juge désigné de leur part, avant de présenter toute requête, de prendre en cas d'urgence et sur la demande de l'intéressé dans un délai d'une semaine au plus de la présentation de la demande, toutes les mesures nécessaires, possibles, temporaires et préservatrices qui peuvent conserver les droits et empêcher les préjudices sans pourtant se prononcer sur le fond de l'affaire, et il lui revient d'ordonner une garantie. Il ne revient pas au juge des référés de prendre des mesures ou des procédures qui provoquent le sursis à exécution d'un acte administratif même partiellement, et il lui revient d'ordonner une astreinte à la partie qui refuse d'exécuter sa décision… ».

Il apparaît clairement de la lettre de l'article 66 suscité qu'on est en présence du référé dit « référé conservatoire ». Son exercice permet d'obtenir du juge toutes les mesures nécessaires ou qui peuvent conserver les droits et empêcher les préjudices.

En d'autres termes, le juge des référés prend toutes mesures conservatoires qui ont pour objet « de prévenir l'aggravation d'une situation illicite, ou d'assurer la protection des droits et intérêts de la justice ou de sauvegarder l'intérêt général[330] ». Les mesures peuvent se traduire par des injonctions ou des obligations de faire ou de ne pas faire « et, par là même », elles affectent la situation des parties[331]. Comme toute procédure de référé, il faut que la mesure que doit prendre le juge soit nécessaire et opportune. Ainsi la demande sera rejetée si l'intéressé dispose d'autres moyens légaux qui peuvent fournir le même résultat demandé.

[330] CHAPUS R, Contentieux administratif, op. cit, 1004
[331] Ibidem

En outre, il faut qu'il y ait urgence comme pour tout référé. Et il ne faut pas que l'ordonnance prise affecte ou endommage le droit en cause[332]. C'est ainsi qu'au niveau de la condition d'urgence le Conseil d'Etat libanais considère que « l'appréciation de l'urgence doit être faite en fonction de la particularité de toute demande et des faits que le requérant apporte … l'urgence existe lorsque l'agissement en cause provoque un état dommageable qui a des conséquences graves et dangereuses et lorsqu'il y a nécessité de préserver la continuité des services publics ou … pour exécuter des travaux publics … et enfin lorsque la nature de la décision en cause nécessite cela…[333] ».

Dans une affaire récente, le juge des référés a rejeté la demande au motif que « le requérant peut intenter un recours en annulation sur la base des articles 105[334] et suivants du statut du Conseil d'Etat, demander le sursis à exécution sur la base de l'article 77 du statut du Conseil d'Etat[335] et, par conséquent, obtenir les mêmes résultats objet de la demande en cause, qui est la permission de faire des travaux d'entretien sa station de gaz[336]… ».

Dans le même sens, le juge des référés rejette la demande si les mesures sollicitées « ne rentrent pas dans les mesures nécessaires, possibles, temporaires et préservatrices que le juge peut ordonner sur la base de l'article 66 du statut du Conseil d'Etat [337] ». Il s'agissait dans cette affaire d'une demande de séparation de câbles et la substitution d'autres éléments par des meneaux. Le juge des référés considère que cette demande dépasse le principe d'entretien, et il n'appartient pas au juge des référés d'ordonner des mesures d'achèvement de ces travaux car ceci n'est pas conforme aux conditions prévues par l'article 66 du statut du Conseil d'Etat.

---

[332] CEL, ord. Réf, 25 août 1994, SARKIS, RJA n8 p.599
[333] CEL, ord. Réf, 25 août 1994, SARKIS, précité
[334] L'article 105 du statut du Conseil d'Etat libanais dispose que la demande de recours pour excès de pouvoir ne peut être présentée que contre des décisions administratives pures, dotés d'une force exécutoire et qui causent un dommage. Est rejetée toute demande contre une décision de caractère judiciaire ou législatif ».

[335] L'article 77 du statut du Conseil d'Etat prévoit qu'« il revient au Conseil d'Etat de décider le sursis à exécution sur la base d'une demande expresse du requérant s'il s'avère du dossier de la requête que l'exécution peut causer au requérant un dommage grave et que le recours se base sur des motifs sérieux… »
[336]CEL, réf. ord, 12 juin 2013, CHAMES, inédit
[337] CEL, réf. ord, 25 mai 2013, Electricité du Liban, inédit

Le référé au Liban, ainsi présenté, a-t-il un impact sur la compétence par nature du juge judiciaire ?

II- Les effets du référé sur la compétence par nature du juge judiciaire

La lettre de l'article 66 permet à première vue de déduire que le juge des référés libanais peut prendre n'importe quelle mesure nécessaire, possible, temporaire et préservatrice, quelle que soit sa nature, qui est susceptible de conserver des droits et d'empêcher des préjudices. Mais, en cas d'une atteinte grave au droit de propriété ou à une liberté individuelle, le référé-conservatoire reste-t-il disponible pour prendre toute mesure sur le fondement de l'article 66 du statut du Conseil d'état ? On peut répondre par l'affirmative si l'atteinte grave rentre dans les pouvoirs reconnus à l'administration même si cette atteinte serait manifestement illégale. Par ailleurs le juge des référés peut ordonner toutes mesures pour conserver les droits en cause. La question serait plus délicate si on est en présence d'une atteinte grave ou manifeste à un droit ou une propriété qui serait manifestement insusceptible de se rattacher à un pouvoir de l'administration. Autrement dit, le juge du référé-conservatoire peut-il en vertu de l'article 66 prendre toute mesure lorsque l'atteinte est une voie de fait proprement dite ?

En France, la jurisprudence a considéré que le juge des référés administratif ne peut pas être considéré comme compétent pour statuer sur une demande qui ne pourrait pas se rattacher à un litige actuel ou éventuel relevant de la compétence de la juridiction administrative de droit commun[338].

Mais cette même jurisprudence connaît deux tempéraments : le premier est qu'au stade du référé, la règle de compétence est affirmée comme une simple potentialité[339], et par conséquent pour que le juge soit compétent il suffit qu' « il existe une possibilité que le litige principal entre … dans les conditions des installations classées ou dans celui des

[338] CEF, 16 octobre 1981, rec. p.313 et CEF, 3 avril 1987 RDP 1987 p.1379

[339] HUGLO C, La pratique des référés administratifs devant le Tribunal administratif, la cour administrative d'appel et le Conseil d'Etat, LITEC édition 1993, p.28 et s

travaux publics ou du domaine public, ou encore qu'il se rapporte à une décision administrative ou à un contrat de droit public [340]».

Par contre « si le litige est manifestement insusceptible de se rattacher à un litige entrant dans la compétence administrative le juge des référés doit se déclarer incompétent[341]».

Le second tempérament apporté à la règle est que le juge des référés peut être compétent dans l'hypothèse où seule une mesure d'instruction est sollicitée dès lors que le litige principal ne relève au moins pour partie de la compétence de l'ordre juridictionnel auquel se rattache le juge des référés[342] ».

En dehors de ces cas, au niveau des référés, la juridiction administrative reste incompétente chaque fois qu'un litige ne relève pas de sa compétence. En d'autres termes, le juge des référés ne peut intervenir que dans le cadre de la compétence administrative sur le fondement du principe de séparation des pouvoirs. Il s'agit d'une règle d'ordre public. Au Liban, il semble que le Conseil d'Etat libanais a suivi son homologue français en affirmant que « le juge des référés ne peut ordonner des mesures nécessaires, possibles, temporaires et préservatrices … que dans les affaires, qui rentrent dès l'origine dans la compétence de la juridiction administrative et il sort de sa compétence de connaître des affaires qui ne rentrent pas dans les litiges qui relèvent de sa compétence[343] ».

A notre sens, donner la compétence au juge des référés libanais d'ordonner une mesure dans le cas d'atteinte à une propriété privée ou à un droit fondamental ne peut s'admettre que dans deux hypothèses. La première serait lorsque le Conseil d'Etat libanais se déclare compétent comme gardien de la propriété privée et des droits individuels et partenariat avec le juge judiciaire dans la protection des droits et libertés. A ce stade, le juge des référés serait compétent pour prendre toute mesure unissant à préserver une propriété ou une liberté individuelle, lorsqu'une atteinte à celles-ci est grave et manifestement insusceptible de se rattacher à un pouvoir de l'administration.

---

[340] CEF, 14 février 1964, SA PECHINEY SAINT-GOBAIN cité par HUGLO C, précité, p.28 rec. p.112
[341] CEF, 31 octobre 1986, ROLAND, JCP 1982, 4ème partie p.123
[342] CEF, 23juin 1989, Consorts KINTZ, rec. p.845
[343] CEL, ord ref, 28 décembre 2005, FAKIH, RJA n22 p.328

La seconde hypothèse, ce serait d'instituer un référé-liberté, propriété semblable au droit français. Le juge aurait la compétence, en cas d'urgence, de prendre toute mesure nécessaire pour sauvegarder un droit fondamental ou une propriété privée en cas d'atteinte grave et manifestement illégale et constitutive d'une voie de fait. Il est en effet clair qu'en cas d'urgence en France, le juge administratif est par le biais du référé-liberté, un protecteur des libertés individuelles, domaine longtemps préservé à la seule compétence du juge judiciaire.

Mais en temps normal, hors la procédure d'urgence, le juge judiciaire reste-t-il l'unique acteur dans la protection des libertés individuelles et de la propriété privée. La voie de fait, qui est la pierre angulaire de la compétence judiciaire, a-t-elle toujours sa raison d'être. N'est-il pas temps d'octroyer au juge administratif la mission de protéger les individus contre les atteintes graves à la propriété privée et aux droits et libertés individuels.

CHAPITRE 2 : JUGE ADMINISTRATIF GARDIEN DE LA PROPRIÉTÉ PRIVÉE ET DES DROITS ET LIBERTÉS INDIVIDUELS

A l'évidence, il résulte de ce qui précède que l'urgence fait du juge administratif un protecteur des libertés individuelles même en cas d'existence de la voie de fait. C'est la conséquence de la jurisprudence Commune de CHIRONGUI.

En dehors de l'urgence, la voie de fait a sa justification contestée (section 1) et connaît un recul dans son champ d'application en France pour des motifs affectant sa raison d'être (section 2).

Section 1 : La voie de fait véritable « homme malade » en France

L'expression « homme malade » est utilisée pour désigner un pays faisant face à de grandes difficultés. L'inventeur de cette expression est le TSAR NICOLAS I de Russie en 1853 qui désignait ainsi l'Empire ottoman parce que ce dernier tombait de plus en plus « sous le contrôle financier des puissances européennes et qu'il avait perdu des territoires dans une série de guerres désastreuses ».

A notre sens, la voie de fait qui constitue le noyau dur de la compétence par nature du juge judiciaire est comparable à « l'homme malade ». Cela est dû en premier lieu à des facteurs déjà soulevés par la doctrine et la jurisprudence (1) et est renforcé en second lieu par l'arrêt du Tribunal des Conflits du 17 juin 2012 (2).

I- Les facteurs influant la raison d'être de la voie de fait

Les premiers facteurs susmentionnés se résument par les critiques déjà formulées au début du XXème siècle par la doctrine, et qui sont reprises et développées par les juristes contemporains. Ces auteurs (DEBARY, BECKEL, FOURNIER, BRAIBANT, LECLERQ)[344] avancent des facteurs qui postulent le déclin de la théorie de la voie de fait.

[344] Cité dans AUBY J-M et DRAGO R, op.cit p.674

Le premier facteur est historique : en effet, la voie de fait a été utile historiquement surtout dans les périodes troublées. A l'heure actuelle, ce rôle serait terminé, les choses s'étant normalisées.

Le second facteur se situe au niveau des incertitudes de compétence que soulèvent la théorie de la voie de fait. En effet, le juge des conflits considérait que le principe de séparation ne peut pas être complètement écarté et que tout texte contraire à ce principe de séparation doit être interprété restrictivement. Le Tribunal des Conflits avait ainsi décidé dans son arrêt Dame de LA MURETTE en 1952 que la compétence judiciaire devait être retenue contre les agents publics et non pas contre l'Etat.

D'un autre côté, une condamnation de la théorie de la voie de fait a été prononcée par le commissaire du gouvernement FOURNIER dans ses conclusions pour l'arrêt VOSKRESENSKY[345]. Il faut rappeler pour comprendre la thèse soutenue par M. FOURNIER les dispositions de l'article 136 du code de procédure pénale, substituée à l'ancien article 112 du code d'instruction criminelle. Ce texte prévoit qu'en cas d'atteinte réprimée pénalement à la liberté individuelle ainsi qu'à la sûreté personnelle et à l'inviolabilité du domicile, les tribunaux judiciaires sont toujours exclusivement compétents pour statuer civilement même si c'est l'administration qui est poursuivie.

C'est avec ce fondement tiré des dispositions de l'article 136 que M. FOURNIER considère que la théorie de la voie de fait est aujourd'hui en grande partie dépourvue d'intérêt : les dispositions de l'article 136 suffisent à établir la compétence judiciaire dans le cas d'atteinte à la liberté individuelle. Il n'est point besoin de recourir à la théorie de la voie de fait.

A cela, d'autres auteurs ajoutent que la théorie de l'emprise irrégulière permet de justifier la compétence judiciaire lorsqu'il y a atteinte à la propriété immobilière, ce qui conduit à conclure qu'un jour les atteintes aux libertés individuelles, au droit de propriété privée et à la propriété immobilière devraient rentrer dans la compétence du juge administratif.

[345] CEF, 19 juillet 1965, AJDA 1965 p.605

Au niveau doctrinal, l'appel le plus fort à l'abandon de la théorie de la voie de fait a été fait par le professeur René CHAPUS[346] lorsqu'il affirme que la voie de fait « c'est la folle du logis, présente là où on l'attend le moins et perturbatrice au-delà de l'acceptable » et le Tribunal des Conflits « trop souvent sollicité, ne parvient guère, cependant à ramener dans le droit chemin … Est ainsi suscitée une situation de dérapages désordonnés qui contrastent fortement avec le calme qui entoure la tranquille notion d'emprise irrégulière et qui devrait suffire à justifier que ce grand premier rôle de la scène juridique soit admis à la retraite ». Cet appel du professeur René CHAPUS est devenu comme le b.a.-ba. de tout article relatif à la notion de voie de fait. Rien n'est plus expressif que de qualifier cette théorie de perturbatrice au-delà de l'acceptable et qu'il est temps qu'elle soit admise au repos précédant la disposition définitive.

Un troisième facteur supplémentaire, est relatif à la personne du juge administratif, longtemps perçu comme le juge de l'administration après avoir été son conseil à la période de Napoléon ; certains auteurs comme Maurice HAURIOU complétaient cette explication en disant que la compétence administrative était un véritable privilège de l'administration et que ce privilège devait lui être retiré lorsqu'elle avait méconnu trop gravement le droit. A notre sens, cet argument ne résiste plus à l'heure actuelle. En effet, l'histoire de la jurisprudence française apprend que le juge administratif a montré une impartialité absolue dans ses arrêts et n'a jamais hésité à annuler tout acte, tout agissement illégal de l'administration en vue de préserver les droits des individus. Il suffit d'ailleurs de faire une lecture des arrêts rendus au niveau du référé-liberté. Le juge administratif a prouvé une justice parfaite, une neutralité absolue ainsi qu'un rôle énormément protecteur des libertés individuelles dans le cas de l'existence d'une atteinte grave et illégale.

D'ailleurs, le juge administratif avait déjà, il y a un demi siècle, tenté de démontrer son aptitude en se reconnaissant compétent dans certaines hypothèses qui paraissaient constitutives, cependant, d'authentiques voies de fait. L'arrêt SARL Editions du Témoignage Chrétien[347] en est une parfaite illustration. Il s'agissait en l'espèce de

[346] CHAPUS R, op.cit p.852
[347]CEF, 4 novembre 1966, AJDA 1967, p.40

l'hebdomadaire Témoignage Chrétien qui avait fait l'objet d'une saisie sur une décision préfectorale annulée par le Tribunal administratif de ROUEN. L'administration fit appel de sa condamnation à dommages-intérêts. Le Conseil d'Etat s'est reconnu implicitement compétent pour apprécier la responsabilité, alors même que la compétence administrative est difficilement explicable dans cette espèce, la notion de voie de fait aurait dû être reconnue. Nicole QUESTIAUX, commissaire du gouvernement avait admis, dans ses conclusions, l'existence d'une voie de fait (c'est la jurisprudence Action Française). Certains ont justifié la position du Conseil d'Etat pour des considérations d'opportunité ou d'équité. Le juge administratif a statué car il aurait voulu éviter au requérant de s'adresser à un nouveau juge, étant donné que la procédure avait déjà pris presque dix ans. D'autres ont pu penser qu'il y avait un déclin, voire même un abandon de la théorie de voie de fait. Le professeur René CHAPUS cite aussi l'arrêt préfet de police contre BENSALEUR du Tribunal des Conflits[348] et en affirmant que peut-on espérer que [ledit arrêt] « qui intéresse aussi la voie de fait et rappelle qu'elle est une notion strictement définie provoquera un retour à la sagesse »[349]. D'après l'éminent auteur, il y a là un apport important et remarquablement intéressant du Tribunal des Conflits à la détermination de la compétence constitutionnellement réservée au juge administratif. Il s'agissait dans cette espèce d'un navire qui avait fait escale dans un port français. L'autorité administrative française a pris contre deux de ses passagers de nationalité marocaine une décision de refus d'entrée sur le territoire national, et les a maintenus à bord de ce bateau. Ces derniers ainsi que l'entreprise de transport maritime exploitant le navire, ont contesté, devant le juge des référés du Tribunal de grande instance de Paris, cette « consignation » à bord et demandé qu'il soit fait injonction à l'autorité administrative de les laisser débarquer dans la zone d'attente maritime prévue par l'article 35 de l'ordonnance du 2 novembre 1945. La juridiction des référés estime qu'une voie de fait avait été commise et rejette le déclinatoire de compétence déposé par le préfet de police de Paris.

Le Tribunal des Conflits déclare dans un considérant principal qu'aux termes de l'article 136 du code de procédure pénale « … dans tous les cas d'atteinte à la liberté

[348] TCF, 12 mai 1997, Préfet de police/BENSALEM et TAZNARET rec. p.328
[349] CHAPUS R, op.cit p.852 et 853

individuelle, le conflit ne peut jamais être élevé par l'autorité administrative et les tribunaux de l'ordre judiciaire sont toujours exclusivement compétents. Il en est de même dans toute instance civile fondée sur des faits constitutifs d'une atteinte à la liberté individuelle ou à l'inviolabilité du domicile prévue par les articles 432-4 à 432-6 et 432-8 du code pénal », que ces dispositions qui dérogent au principe de séparation des autorités administratives et judiciaires posé par l'article 13 de la loi des 16-24 août 1790 et par le décret du 16 fructidor an III, ne sauraient être interprétées comme autorisant les tribunaux judiciaires à faire obstacle à l'exécution des décisions prises par l'administration en dehors des cas de voie de fait ; que le pouvoir d'adresser des injonctions à l'administration qui permet de priver les décisions de celle-ci de leur caractère exécutoire, est en effet de même nature que celui consistant à annuler ou à reformer les décisions prises par elle dans l'exercice de ses prérogatives de puissance publique … dont l'exercice relève de la seule compétence de la juridiction administrative, à l'exception des matières réservées par nature à l'autorité judiciaire … que pour suite, et à les supposer même illégales, les mesures prises en l'espèce … n'étaient pas manifestement insusceptibles d'être rattachées à un pouvoir appartenant à l'administration ». On peut ajouter le facteur législatif avec la loi du 30 juin 2000 qui a institué le référé-liberté, conférant au juge administratif le pouvoir de prendre des mesures pour sauvegarder une liberté fondamentale. Et le Conseil d'Etat a précisé par son arrêt précité Commune de CHIRONGUI que cette compétence du juge administratif joue même en cas d'existence de voie de fait.

Ces facteurs doctrinaux, jurisprudentiels et législatifs, à notre sens, ont perturbé, d'une manière ou d'une autre, les soubassements de la théorie de voie de fait. Mais il faut dire que cette perturbation n'a pas provoqué un bouleversement de la notion de voie de fait. Ce n'est qu'avec l'arrêt M. BERGOND/Société ERDF ANNECY LENON qu'on peut parler d'une véritable remise en cause de cette théorie.

II-Le rétrécissement du champ d'application de la voie de fait : l'arrêt BERGOND /Société ERDF

Ce n'est qu'avec l'arrêt du Tribunal des Conflits du 17 juin 2013 qu'on peut faire état d'altération au niveau de la conception classique de la voie de fait.

Dans cette rubrique, on va étudier les conséquences de cet arrêt déjà rencontré, sur l'avenir de ladite théorie. Vu l'importance de l'arrêt, il est opportun d'examiner les faits de l'espèce : en 1993, la société ERDF avait implanté irrégulièrement sur un terrain privé un poteau électrique directement affecté au service public de la distribution d'électricité dont sa filiale ERDF est chargée. En 2009, alors qu'il était propriétaire du terrain en question depuis sept ans, M.B. a assigné la société ERDF devant le juge civil afin que celui-ci ordonne sous astreinte et à la charge de la société, le déplacement du poteau hors de sa propriété. L'ordre judiciaire en première instance puis en appel a alors décliné sa compétence au motif que l'implantation du poteau était antérieure à l'acquisition de la propriété par M.B, qu'elle n'avait jamais fait jusqu'alors l'objet de contestation, et qu'elle ne constituait pas une voie de fait. M.B. a formé un pourvoi devant la Cour de Cassation dont la première chambre civile a alors renvoyé préventivement au Tribunal des Conflits le soin de trancher la question de compétence. Le Tribunal des Conflits décide d'attribuer la compétence à la juridiction administrative pour ordonner le déplacement de l'ouvrage public irrégulièrement implanté. L'apport de l'arrêt M.B. réside dans son considérant principal qu'il y a lieu, vu son importance, de citer : « considérant qu'il n'y a voie de fait de la part de l'administration justifiant par exception au principe de séparation des autorités administratives et judiciaires, la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire pour en ordonner le cessation ou la séparation, que dans la mesure où l'administration soit a procédé à l'exécution forcée, dans des conditions irrégulières d'une décision, même régulière portant atteinte à la liberté individuelle ou aboutissant à l'extinction d'un droit de propriété, soit a pris une décision qui a les mêmes effets d'atteinte à la liberté individuelle ou d'extinction d'un droit de propriété et qui est manifestement insusceptible d'être rattachée à un pouvoir appartenant à l'autorité administrative, que l'implantation même sans titre, d'un ouvrage public sur le terrain d'une personne privée ne procède pas d'un

acte manifestement insusceptible de se rattacher à un pouvoir dont dispose l'administration… ».

Après l'ordonnance du 23 janvier 2013 (arrêt commune de CHIRONGUI) le Tribunal des Conflits dans l'arrêt M.B., réexamine ainsi le champ d'application de la voie de fait et procède à « un véritable bouleversement théorique et pratique de la voie de fait »[350].

Certes, cette nouvelle définition de la voie de fait conserve sa forme classique, l'exécution forcée irrégulière d'une décision même régulière, et la décision elle-même manifestement insusceptible de se rattacher à un pouvoir appartenant à l'administration. Mais l'innovation, désormais, réside dans le champ d'application de la voie de fait. Le Tribunal des Conflits restreint considérablement le champ d'application de la théorie à la liberté individuelle et à l'extinction du droit de propriété. Comme on l'a déjà noté[351], limiter la voie de fait à l'atteinte grave à la liberté individuelle « revient au sens strict à exclure les libertés collective - la libre administration des collectivités territoriales mais aussi les droits primordiaux de l'individu … pour la cantonner à la seule liberté civile »[352].

Au niveau du droit de propriété, le Tribunal des Conflits limite la théorie de la voie de fait à sa seule extinction et par conséquent la compétence judiciaire serait désormais bornée aux seuls cas de démolition ou d'expropriation[353]. A contrario, cela signifie que les actes administratifs portant atteinte à une liberté fondamentale autre que la liberté individuelle, ou l'extinction du droit de propriété relèvent exclusivement de la compétence du juge administratif, même s'ils sont manifestement insusceptibles de se rattacher à un pouvoir de l'administration ou s'ils constituent une exécution forcée irrégulière. En outre, le juge administratif deviendrait exclusivement compétent dans le cas d'un empiètement, d'une occupation d'une propriété. Ceci aura pour conséquence de ne plus considérer comme voie de fait, des atteintes qui constituaient traditionnellement pour la jurisprudence des véritables voie de fait. C'est ainsi que ne sont plus considérés comme tels, le

[350] SLAMA S, Le Tribunal des Conflits déshabille la « folle du logis », publié dans le site combatsdroitshomme.blog.lemonde.fr
[351] Cf. partie relative à la définition nouvelle de la voie de fait
[352] DE GLINIASTY J, article précité, p.7
[353] Ibid. p.8

déboisement d'une parcelle sans autorisation préalable[354], la réalisation de travaux sur une propriété privée[355], l'opposition de scellés sur un logement privé d'officier[356], l'occupation sans titre d'un terrain appartenant à un particulier[357].

Les commentateurs de l'arrêt M.B. sont unanimes. Le bouleversement causé par ledit arrêt à la théorie de voie de fait est considérable. Serge SLAMA affirme que « la décision M. BERGOND peut s'analyser comme une victoire de la doctrine qui parvient, au sein du Tribunal de Conflits, à repousser les frontières de la voie de fait et de la compétence du juge judiciaire en les réduisant comme peau de chagrin »[358]. Il ajoute que le Tribunal des Conflits dans l'arrêt présent « a porté un coup dur à la voie de fait car on sait que c'est dans le champ de l'atteinte « grave » à la propriété privée que verraient se nicher la majeure partie des voies de fait »[359].

Mme. Jeanne DE GLINIASTY affirme que « la folle du logis, comme la décrivait le professeur René CHAPUS, présente là où on l'attend le moins, et perturbatrice au-delà de l'acceptable, apparaît comme les stigmates d'un passé révolu »[360] et elle déduit qu'une refonte des règles de répartition des compétences juridictionnelles apparaît plus qu'hier encore nécessaire. Dans le cas contraire, c'est la dualité juridictionnelle qui pourrait être remise en cause[361]. Aurélie BRETONNEAU et Xavier DOMINO voient que la conséquence de l'arrêt M.B. est de réduire l'emprise irrégulière « comme peau de chagrin » et s'agissant de la voie de fait en cas d'implantation sans titre d'un ouvrage de vider de facto cette catégorie[362]. A notre sens, il est sans doute clair que l'arrêt M.B a provoqué un recul considérable de la théorie de la voie de fait sans toutefois la faire disparaître. Si on ajoute à l'arrêt M.B. la décision du Conseil d'Etat commune de CHIRONGUI, il est certain que ladite théorie est en état de souffrance, voire même un « homme malade ». L'intention jurisprudentielle ne nécessite aucune interprétation, elle

[354] Cité dans l'article de S.SLAMA, précité, CEF, 26 mars 1990, n712222
[355] Cass. Civ, 17 janvier 1995, Bull civ., I, n40
[356] TCF, 27 juin 1966, GUIGUON, précité
[357] TCF, 30 juin 1969, SCI des Praillons/Communes de BOISSETTES et du MEE-SUR-SEINE, rec. Leb p.684
[358] SLAMA S, op.cit
[359] Ibidem
[360] DE GLINIASTY J, op.cit p.13
[361] Ibidem
[362] DOMINO X, BRETONNEAU A, La voie de fait mise au régime sec, AJDA 2013, p.1568

est claire et précise : la voie de fait a perdu une partie considérable de son champs d'application. C'est peut être comme le note Simon GILBERT[363] « si historiquement c'est le Conseil d'Etat qui a concédé la voie de fait au juge judiciaire car il ne disposait pas d'instruments suffisamment efficaces pour protéger les libertés et droit de propriété, le juge administratif a « toujours vivement regretté cette concession ».

Mais quel que soit le degré de sa remise en cause, la théorie de la voie de fait reste toujours vivante et on pense que le maximum de rétrécissement de son champ d'application est atteint par l'arrêt M.B.

D'ailleurs, l'obstacle en la matière est constitutionnel. A côté de la loi des 16 et 24 août 1790, l'article 66 de la constitution française fait toujours du juge judiciaire le gardien de la liberté individuelle. Faute d'un amendement de la constitution, en cas d'une atteinte grave et manifeste à une liberté individuelle constituant une voie de fait, le juge judiciaire reste la seule autorité compétente pour faire cesser cette atteinte et en ordonner réparation. En revanche, hors le cas d'une atteinte grave et manifestement insusceptible de se rattacher à un pouvoir de l'administration, à la liberté individuelle ou une extinction de droit de propriété, le juge administratif est désormais le protecteur des droits et libertés individuelles ainsi que de la propriété privée, même lorsque ladite atteinte constitue une voie de fait et par conséquent le juge administratif serait le co-gardien jurisprudentiel des droits et libertés individuels, à coté du juge judiciaire gardien naturel des libertés individuelles.

Au Liban, si l'état de droit est apparemment semblable à la situation en France, une analyse approfondie en la matière montre la nécessité au moins d'un revirement jurisprudentiel.

[363]SIMON G, L'immixtion du référé-liberté dans le champ de la voie de fait vers une perte de sens de la voie de fait, droit adm , 2013

Section 2 : L'absence de justification légale et juridique au Liban de l'incompétence du juge administratif en matière de protection de la propriété privée et des libertés individuelles

Bien que cela soit un principe général, la règle selon laquelle le juge judiciaire est gardien de la liberté individuelle et de la propriété privée n'a au Liban aucune racine historique ni une base légale, ni même à notre sens au niveau des traditions. Cette règle ne relève pas de la coutume ou de la juridiction libanaise. D'ailleurs, le juge administratif libanais est un vrai protecteur de la propriété privée et des libertés individuelles (I) avec une quasi absence de justification jurisprudentielle (II).

I- Le juge administratif libanais, protecteur équivalent au juge judiciaire en matière de propriété privée et de liberté individuelle

Il s'agit de montrer qu'il n'y a aucune origine légale ou juridique qui interdit au juge administratif d'être gardien même naturel au droit de propriété privée et des libertés individuelles. Une comparaison avec l'état jurisprudentiel français est d'ailleurs essentielle. L'histoire en France, nous montre que le Conseil d'Etat et, par conséquent, le juge administratif, a été longtemps «suspecté de ne pas assurer une protection normale des droits et libertés des administrés ». Ceci s'explique par l'origine du Conseil d'Etat qui a succédé par delà la Révolution Française au Conseil du roi, et a été institué comme conseil au gouvernement plus que comme juridiction (constitution du 22 frimaire an VII, 13 décembre 1799, article 52). D'ailleurs dès sa création, il a été considéré « avec méfiance » dans sa fonction de juge administratif[364]. Donc, conçu à l'origine comme conseil de l'empereur et conseil au gouvernement, le Conseil d'Etat français était vu comme un juge de l'administration, proche de celle-ci plus qu'il est proche des individus. Par conséquent la protection des libertés et de la propriété contre les atteintes graves de cette même administration ne devait logiquement pas être octroyé au juge administratif,

[364] Certes, et comme le note le professeur CHAPUS, le Conseil d'Etat français « a retrouvé sous les régimes ultérieurs une importance qu'il a conservé de nos jours et qui fait de lui la première des grandes institutions administratives de la république »… il se présente comme le Conseil le plus important et le plus prestigieux du gouvernement et comme la juridiction administrative suprême, statuant souverainement sur les recours dont elle est saisie », CHAPUS R, op.cit, p.470

premier conseiller de l'Etat ; et c'est au juge judiciaire que devait revenir la garde de ces droits et libertés.

Au Liban, rien ne semble être commun avec l'histoire en France. Comme on l'a déjà noté dans l'introduction de cette présente thèse, le Conseil d'Etat libanais, dès sa première création en 1924, n'a jamais été conçu comme un conseiller ni de l'empire ottoman ni du mandat français, ni du gouvernement. Il a été toujours et jusqu' à nos jours considéré comme une juridiction administrative dont ses membres sont des juges. En outre parfois ce conseil a fait partie de la Cour de Cassation en tant que chambre de cette cour pour statuer sur les litiges administratifs. Serait-il raisonnable alors de décider que le juge administratif libanais ne peut pas être gardien d'une liberté ou d'un droit de propriété ? Et dans l'affirmatif, sur quelle base ?

L'argument historique comme on vient de le voir ne se tient pas, puisque la méfiance dans l'histoire du juge administratif envers la protection des droits et libertés et de la propriété, est spécifique à la France et n'a rien à voir avec l'histoire au Liban. Existe-t-il alors une base légale justifiant cela ?

En France, le principe selon lequel le juge judiciaire est gardien de la liberté individuelle est désormais constitutionnel. L'article 66 de la constitution française énonce que le respect du principe selon lequel nul ne peut être arbitrairement détenu est assuré dans les conditions prévues par la loi par l'autorité judiciaire gardienne de la liberté individuelle.

En outre, en ce qui concerne la propriété privée (toujours en droit français), le principe de sa protection par le juge judiciaire dérive de la loi du 8 mars 1810 sur l'expropriation. Comme le note le professeur René CHAPUS[365], il a été décidé que « conformément à la volonté personnelle de Napoléon, préoccupé d'atténuer l'impopularité des expropriations en aménageant l'intervention des juges qui étaient alors les plus naturellement portés à protéger les droits privés, la loi remettait aux tribunaux judiciaires la charge de prononcer le transfert de droit et propriété … et d'évaluer les indemnités à payer aux ayants droits ». Ainsi si la protection des droits des expropriés est assurée par les tribunaux

[365] CHAPUS R, Droit administratif général, op.cit p.839

judiciaires, « il est normal que ces tribunaux soient également compétent en cas de dépossession privant le propriétaire de l'usage de son droit[366] ».

Or aucun texte dans la constitution libanaise ne qualifie le juge judiciaire de gardien de la liberté individuelle. Le seul article relatif au pouvoir judiciaire, c'est l'article 20 de la constitution qui décide que « le pouvoir judiciaire fonctionnant dans les cadres d'un statut établi par la loi et assurant aux juges et aux justiciables les garanties indispensables, est exercé par les tribunaux des différents ordres et degrés. La loi fixe les limites et les conditions de l'inamovibilité des magistrats. Les juges sont indépendants dans l'exercice de leur magistrature. Les arrêts et jugements de tous les tribunaux sont rendus et exécutés au nom du peuple libanais ».

Il résulte clairement de la lettre de cet article 20 qu'il n'y a aucune allusion explicite ou implicite à ce que le juge judiciaire soit gardien de la liberté individuelle ou de la propriété privée.

Certains auteurs libanais[367] donnent comme exemple de l'application de ce principe l'ancien article 103 du code de procédure pénale libanais qui dispose que « la détention d'une personne … plus que vingt quatre heures sans l'interroger et sans la soumettre devant le procureur général, sera considéré comme un agissement arbitraire et le fonctionnaire sera responsable du crime de la détention de la liberté individuelle… ».

On ne voit dans cet article aucun lien avec la règle du juge judiciaire gardien de la liberté individuelle. Ce texte parle strictement de la sanction du fonctionnaire et de la nature de son crime en cas d'une détention arbitraire de l'inculpé. D'ailleurs, ledit texte n'a rien en commun avec l'article 136 du code de procédure pénale français qui précise que les tribunaux judiciaires sont « toujours exclusivement compétent pour statuer des instances civiles, fondées sur des faits constitutifs d'atteinte à la liberté individuelle.

Il n'existe pas non plus dans la législation libanaise une loi semblable à la loi française du 8 mars 1810 dont a dérivé le principe du juge judiciaire gardien de la propriété privée. L'histoire de l'expropriation et de la dépossession d'un droit au Liban, ne montre aucune

[366] Ibid. p.840
[367] EID E, op.cit p.377 et 378

volonté impériale, royale ou gouvernementale de remettre aux tribunaux judiciaires la charge de protéger la propriété privée. Donc, après cette comparaison entre les deux systèmes juridiques français et libanais, on peut affirmer qu'il n'existe aucune origine historique, ni une base légale ancienne ou contemporaine, qui justifie de déclarer le juge judiciaire gardien de la propriété privée et de la liberté individuelle.

On peut alors affirmer que ledit principe a été transposé de la France comme tel et incorporé dans l'état du droit libanais. Certes, on peut comprendre aisément un transport d'une jurisprudence, d'un texte législatif ou d'un règlement. Mais en revanche ce qu'on peut mal concevoir et juger inacceptable, c'est la transposition de l'histoire d'un pays à un autre et l'application des mêmes principes qui ont été les conséquences directes de cette histoire. D'ailleurs, on peut copier un texte à la limite une jurisprudence, mais jamais une histoire d'un pays qui a été constitué par des faits et parfois par une révolution contre un arbitraire de l'administration à un moment donné. En d'autres termes, le mimétisme juridique ne peut s'appuyer sur des histoires nationales différentes. Le juge judiciaire français n'a obtenu le privilège d'être gardien naturel de la liberté individuelle et de la propriété privée que parce que l'histoire en France a voulu que le Conseil d'Etat soit le conseil de l'empire et le conseiller de l'administration. Au Liban, cette réalité n'a jamais existé et l'histoire a fait du Conseil d'Etat dès sa création une vraie juridiction, constituée par des vrais magistrats et non par des fonctionnaires de l'Etat.

Au niveau du statut des juges judiciaires et des juges administratifs, la comparaison ne fournit aucun élément de nature à justifier l'octroi de la protection des libertés individuelles et de la propriété privée au seul juge judiciaire.

Le tableau ci-dessous du statut des juges libanais en témoigne :

	JUGE ADMINISTRATIF	JUGE JUDICIAIRE
Recrutement à travers l'institut de la magistrature	Par un concours d'entrée à l'institut de la magistrature	Par un concours d'entrée à l'institut de la magistrature

Stage	Le juge administratif accomplit un stage pour trois ans à l'école de la magistrature	Le juge judiciaire accomplit un stage pour trois ans à l'école de la magistrature
Serment	Après la déclaration d'aptitude à la fin des trois ans à l'institut de la magistrature, le juge administratif prête le serment suivant (article 12 du statut du Conseil d'Etat) : « je jure au nom de Dieu d'accomplir mes fonctions avec toute confiance et impartialité et à garder absolument le secret de délibération et à avoir dans toutes mes affaires le comportement d'un juge intègre et noble ».	Après la déclaration d'aptitude à la fin des trois ans à l'institut de la magistrature, le juge judiciaire prête le serment suivant (article 46 du décret-loi n150 du 16 septembre 1983) : « je jure au nom de Dieu d'accomplir mes fonctions judiciaires avec toute confiance et impartialité et d'être équitable parmi les gens, respectant de leurs droits et de garder le secret de délibération et à avoir dans toutes mes affaires le comportement d'un juge intègre et noble ».
Retraite	L'âge de retraite du juge administratif est à soixante-huit ans	L'âge de retraite du juge judiciaire est à soixante-huit ans

L'analyse de ce qui précède montre qu'il ne ressort du tableau comparatif aucune différence statutaire qui fasse du juge judiciaire libanais un gardien naturel voire unique

des libertés individuelles et de la propriété privée. Les deux juges judiciaire et administratif intégrant l'institut de la magistrature, effectuent leurs trois ans de stage, et prêtent presque le même serment (à quelques réserves prés, vu la nature de leurs fonctions respectives), prennent la retraite au même âge. Pourquoi alors la doctrine et la jurisprudence libanaise persistent à appliquer ce principe, en l'absence d'une histoire, d'une base légale et d'une différence statutaire qui justifieraient son application ?[368]

Au vu de ces remarques, la jurisprudence libanaise sur l'application dudit principe mérite l'analyse.

II- Une jurisprudence libanaise faiblement argumentée

On peut affirmer de prime abord que la jurisprudence libanaise ne donne aucune motivation lorsqu'elle applique le principe du juge judiciaire gardien de la liberté individuelle et de la propriété privée.

Les arrêts visant ce principe commencent par le citer dans un considérant sans le justifier et sans l'expliquer. Ils le présentent ainsi comme une donnée acquise. Cette attitude de la jurisprudence a été toujours la même depuis longtemps jusqu' aux plus récents arrêts.

On se bornera à donner l'exemple de deux arrêts récemment rendus[369]. L'arrêt du 3 décembre 2012 (inédit, précité) « SALEH » cite le principe en affirmant « qu'il ne peut se prévaloir de la compétence du juge judiciaire et ainsi du principe jurisprudentiel qui considère que « le juge judiciaire est le gardien de la propriété privée et des libertés publiques… ».

Un autre arrêt rendu le 27 octobre 2009 « KANNAN » (inédit) énonce dans un considérant principal que « considérant que les jurisprudences administrative et judiciaire

---

[368] Je me permets à ce stade de partager mon expérience dans la fonction de magistrature administrative en déclarant le suivant : je suis magistrat au Conseil d'Etat libanais ca fait presque douze ans, je ne me suis jamais senti faible, voir impuissant face à une atteinte à la propriété privée ou à une liberté individuelle. Je ne suis pas allergique envers la protection de ces droits.

[369] Cf. les arrêts cités dans le titre I concernant la voie de fait

sont établies dans ce contexte à considérer que l'autorité compétente pour fixer l'indemnité résultant de l'emprise irrégulière est la juridiction judiciaire puisqu'elle est le gardien de la propriété privée… ».

Il résulte clairement de ces deux arrêts que le Conseil d'Etat ne donne aucune justification lorsqu'il applique le principe qui fait du juge judiciaire le gardien de la liberté individuelle et de la propriété privée, et il se borne à dire que le principe est applicable.

En France, le Tribunal des Conflits dans son arrêt du 17 juin 2013 M.B. où il a redéfini les contours de la voie de fait cite dans ses visas la loi des 16-24 août de 1790 et le décret du 16 fructidor an III, ainsi l'article 66 de la constitution.

De ce qui précède on peut alors poser la question suivante : comment et pourquoi la jurisprudence libanaise continue à considérer le juge judiciaire comme gardien des libertés et de la propriété privée, alors qu'elle ne dispose d'aucune base légale juridique, qui puisse lui servir de soubassement à ce principe.

Si en France, et en dépit de l'existence d'une histoire qui remonte au XIXème siècle et des textes constitutionnels et législatifs, la doctrine a trouvé un auteur des plus autorisés pour affirmer « que le fait que la juridiction administrative a cessé de pouvoir être suspectée de ne pas assurer une protection normale des droits et libertés des administrés est sans conséquence sur l'état de droit. Le principe de l'autorité judiciaire gardienne de la propriété privée et des libertés fondamentales continue à être bêtement illustré par diverses solutions législatives, ainsi que par deux jurisprudences importantes[370] et traditionnelles relatives l'une à l'emprise irrégulière et l'autre à la voie de fait », quel serait alors le cas de la jurisprudence libanaise où les facteurs historiques et légales font défaut ?

[370] CHAPUS R, op. cit p.840

Conclusion de la première partie :

Résulte-t-il du contenu de cette première partie que la compétence par nature du juge judiciaire est mise en cause ?

Est-ce qu'on témoigne aujourd'hui de la naissance d'un partage de compétence entre le juge administratif et le juge judiciaire dans un domaine longtemps réservé naturellement au judiciaire ?

En France, comme on l'a déjà vu, il y a eu une évolution remarquable au niveau du rôle du juge administratif dans la protection des libertés individuelles et de la propriété privée. Elle s'est manifestée en premier lieu par l'institution du référé-liberté, qui a permis au juge administratif de prouver une efficacité considérable dans la protection des libertés contre les atteintes graves même en cas de voie de fait. L'autre évolution se situe au niveau de la jurisprudence qui, à travers l'arrêt M.B. du 27 juin 2013, a délimité les contours de la voie de fait, en faisant du juge administratif un gardien exclusif des droits et libertés en dehors de l'atteinte à une liberté individuelle ou aboutissant à l'extinction d'un droit de propriété. Le juge administratif français est désormais un co-gardien de ces droits individuels.

Au Liban, même en l'absence d'un référé-liberté, rien n'empêche le Conseil d'Etat de se déclarer protecteur des libertés individuelles et de droit de propriété. Aucune obligation légale, de fait et même morale ne lui prohibe de le faire. Pourtant il persiste toujours à considérer, sans justification pertinente, le juge judiciaire comme l'unique gardien des droits individuels.

En revanche, et dans le domaine de l'état des personnes et vu les textes législatifs français et libanais en la matière, le juge judiciaire est la seule autorité compétente et le juge administratif n'interfère que dans des cas exceptionnels.

Si la compétence judiciaire par nature donne un rôle primordial au juge judiciaire dans les matières administratives la compétence par accessoire lui laisse par exception un rôle dans le champ du droit administratif.

DEUXIEME PARTIE : L'ATTRIBUTION PAR ACCESSOIRE AU JUGE JUDICIAIRE DE LA COMPÉTENCE EN MATIÈRE ADMINISTRATIVE

Introduction

L'expression « par accessoire » n'est pas anodine en droit. D'ailleurs, c'est à l'origine un concept du droit civil qui s'est ensuite acclimaté en droit public et particulièrement en droit administratif des biens. L'adjectif « accessoire » s'emploie pour qualifier un droit ou une prérogative attachée à un droit principal. « Le droit accessoire suit le sort d'un bien, d'une prestation ou d'une valeur considérés comme constituant le principal[371]». Egalement, en droit administratif, cette règle de l'accessoire existe au niveau des biens. Elle permet d'ailleurs, d'incorporer au domaine public des biens qui n'en feraient pas partie suite à un lien qui existent entre eux et d'autres dépendances dudit domaine. On est devant une extension de l'affectation. En d'autres termes, le bien accessoire est en fait lié à un bien principal en raison de son utilité vis-à-vis de ce dernier[372]. C'est le critère de l'utilité fondé sur un lien fonctionnel entre le bien accessoire principal. Ce bien doit servir à la finalité d'intérêt général donnée au bien principal incorporé, en domaine public[373]. Il existe un second fondement qui est celui du « complément indissociable ». On tient compte de la situation du bien accessoire par rapport au bien principal. Ainsi, les biens placés au-dessous ou au-dessus d'un autre bien incorporé au domaine public le sont aussi parce qu'ils sont indissociables l'un de l'autre[374]. D'un autre côté, et comme il y a des matières administratives liées par nature à la compétence judiciaire, il existe en revanche des matières qui appartiennent par nature à la compétence du juge administratif. Le principal dans ces matières rentre dans la compétence du juge administratif et ce n'est que l'accessoire, le résiduel de ces matières administratives qui rentre dans la compétence du juge judiciaire. D'ailleurs, au niveau de la compétence judiciaire en la matière, l'adage « le principal suit l'accessoire » « accessorium sequitur principale », ne joue pas, puisque le principal demeure un domaine de compétence administrative et seul l'accessoire relève de la compétence judiciaire.

---

[371] Dictionnaire du droit privé de BRAUDA S, recherche sur site www.dicyionnaire-juridique.com
[372] CEF, 8 août 1990-10/255 R n66644 publié sur legifrance.gov.fr
[373] CEF, 29 juin 1990, Consorts MARQUASSUZAA, JCP 1990, p.279, en l'espèce le bien accessoire qui est un mur de soutènement est nécessaire au bien principal qui est une publique incorporée, sans difficulté, au domaine public
[374] CAA de Marseille, 16 mai 2000, JCP 2001 n113, en l'espèce il a été jugé que « dés lors qu'un aéroport est ouvert à la circulation aérienne publique, toutes les parcelles qui se trouvent dans son enceinte appartiennent au domaine public »

Par dérogation, certains litiges, bien que de caractère administratif sont néanmoins soustraits à la compétence de la juridiction administrative. Ce sont là des exceptions aux principes généraux régissant la répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction. Ces exceptions ont une originalité en droit français et le droit libanais, victime d'influences excessives, l'a suivi.

1- L'attribution par accessoire au juge judicaire français en matière administrative

La compétence du juge judicaire par nature couvre des domaines qui, par nature, sont liés à des personnes, leurs droits et libertés fondamentales (liberté individuelle, droit de propriété) ainsi que leur état (état civil, domicile, nom), c'est pour dire que les matières administratives dans lesquelles le juge judiciaire est compétent par nature, se nouent ensemble par un lien touchant aux droits de la personne.

Il en est autrement dans le cas de la compétence par accessoire du juge judiciaire en matière administrative. Ces dernières ne sont guère susceptibles de regroupement cohérent[375] et n'ont rien de commun sauf qu'elles sont mises dans une même assiette de compétence judiciaire accessoire.

C'est ainsi que dans cette assiette, les services publics se mêlent avec l'appréciation de la légalité des actes administratifs et la gestion de la propriété privée de l'administration ou encore avec les textes législatifs spéciaux octroyant à la compétence judiciaire des matières administratives. Ce mélange composé de ce qui reste de matière administrative après avoir fixé les matières rentrant par nature dans la compétence judiciaire, est un tissu très composite regroupant des litiges très variés donnant l'image d'un patchwork.

Cette compétence par accessoire, ce mélange de litiges administratifs est utilisé comme tel dans le système juridique libanais.

[375] CHAPUS R, Droit administratif général, op.cit p.836

2- L'application par accessoire de la compétence du juge judiciaire libanais en matière administrative : un « service à domicile »

A travers ce que l'on va exposer dans la présente partie, il apparaîtra clairement qu'au Liban, après que la jurisprudence française ait posé ses règles en la matière, son homologue libanaise l'applique entièrement sans aucun changement. Ce même mélange des matières administratives ainsi que la même assiette qui les englobe existe au Liban ; le patchwork a fait l'objet d'un service à domicile dans le système juridique libanais.

Pour mieux illustrer cette situation, on peut prendre le cas de la réparation des dommages causés par un véhicule administratif. En France, par une initiative parlementaire, la loi du 31 décembre 1957 confie à l'ordre judiciaire la compétence sur la réparation des préjudices naissant des accidents causés par des véhicules administratifs. La raison d'être de cette loi, a tenu à l'époque à l'intention du législateur d'unifier complètement le contentieux des accidents de circulation et surtout de retirer cette compétence au juge administratif qui évaluait les préjudices sur des bases moins favorables aux victimes que celles appliquées par les tribunaux judiciaires. Cette loi qui a été conçue en quelque sorte comme un avertissement implicite donné au Conseil d'Etat de changer sa méthode d'évaluation des préjudices causés aux individus par l'administration, a été intégrée dans l'ordonnancement juridique libanais et figure toujours dans l'article 61 du statut du Conseil d'Etat. Or par comparaison avec le contexte et les motifs qui ont provoqué l'élaboration de la loi du 31 décembre 1957, le Conseil d'Etat libanais n'hésitait pas à évaluer les préjudices causés aux victimes d'un accident par un véhicule public, d'une façon presque semblable à celle appliquée par le juge judiciaire. C'est dire que les raisons d'être de cette loi sont très particulières à la France. En dépit de cela, le législateur libanais sans aucun reproche au Conseil d'Etat libanais en la matière, a décidé d'accueillir par un service à domicile, le contenu de ladite loi et l'adopter de façon artificielle dans le système juridique libanais.

Donc cette compétence par accessoire se propage dans différents domaines administratifs. Elle pénètre en premier lieu dans les matières et les activités liées aux services publics. En effet, il existe des cas où la nature d'un service public, son mode de

fonctionnement, la mission qu'il gère, exige en cas de litige l'intervention du juge judiciaire. C'est le cas par excellence des services publics industriels et commerciaux, où la compétence judiciaire couvre presque toute l'activité des dits services. Egalement, à côté de ce type de service, il existe d'autres qui nécessitent vu la nature de leur fonctionnement une intervention du juge judiciaire. Néanmoins, cette compétence ne se limite pas aux seules matières liées au service public. En effet, la compétence judiciaire par accessoire en matière administrative existe également dans des domaines non liés à la matière ou aux activités liées au service public. C'est le cas de la gestion du domaine privé de l'administration dans lequel cette dernière agit comme les simples particuliers, et sans qu'elle dispose en principe des prérogatives de puissance publique.

Parallèlement à la gestion du domaine privé, le législateur intervient parfois et attribue compétence au juge judiciaire, comme le cas de la loi de 1957 et l'article 61 du statut du Conseil d'Etat libanais précité, relatif aux accidents des véhicules et qui donnent compétence au juge judiciaire en la matière. Enfin et surtout, il existe des cas où le juge judiciaire est compétent pour interpréter voire même apprécier la légalité des actes administratifs.

Successivement on étudiera dans un titre premier la compétence judiciaire liée à la nature et aux activités des services publics, et dans un second titre, la compétence judiciaire non liée au service public.

TITRE 1 : LA COMPÉTENCE JUDICIAIRE LIÉE A LA MATIÈRE ET AUX ACTIVITES DES SERVICES PUBLICS

Le champ de la compétence judiciaire en matière des services publics est délimité en propos par la nature de ce service. C'est ainsi que dans les services publics administratifs, la compétence judiciaire est tellement limitée qu'elle n'existe que dans quelques activités et où la compétence du juge administratif recouvre toutes les activités du service.

En revanche, dans les services publics industriels et commerciaux, le domaine de la compétence est beaucoup plus élargi, et touche presque toutes les activités à l'exception de quelques une qui relèvent de la compétence du juge administratif. C'est le cas encore du service public judiciaire qui comme son nom l'indique, exige vu sa nature, une intervention du juge judiciaire dans les litiges naissant de son fonctionnement, et la compétence du juge administratif même non absente reste timide. Cette répartition tantôt large, tantôt réduite, s'applique également aux services publics sociaux et aux ordres professionnels.

Il en résulte que la compétence judiciaire dépend essentiellement de la qualification des services publics et encore de la nature des activités dont ils exercent. Ces activités couvrent, en premier lieu, le rapport contractuel ou non du service public avec les personnels et les usagers. En second lieu, les contrats que le service public conclut avec les tiers pour l'exécution de sa mission, et en troisième lieu sa responsabilité extracontractuelle qui peut être engagée par l'exercice de ses activités.

Il serait par ailleurs essentiel d'étudier dans un premier chapitre la qualification des services publics ainsi que les effets de cette qualification déterminant la compétence judiciaire dans les rapports du service avec ses personnels et ses usagers. Dans un second chapitre, on étudiera le rôle du juge judiciaire dans le contentieux contractuel des services publics ainsi que dans le contentieux de la responsabilité extracontractuelle.

CHAPITRE 1 : COMPÉTENCE ET QUALIFICATION DES SERVICES PUBLICS

Il existe en principe une summa divisio traditionnelle des services publics qui distinguent ces derniers en deux catégories, les services publics administratifs (section 1) et les services publics industriels et commerciaux (section 2). La compétence du juge judiciaire est présente dans ces deux titres de services publics.

A côté de cette summa divisio, il existe une troisième forme de services publics qui est administrative par son organisation mais, vu sa particularité constitutionnelle, mérite d'être étudiée séparément, c'est le service public judiciaire (section 3). Il reste une quatrième catégorie de services publics qu'on peut regrouper ensemble vu leur nature hybride (section 4).

Section 1 : Le service public administratif, compétence considérablement limitée du juge judiciaire

Pour étudier le service public administratif du point de vue de la distinction des compétences entre les deux ordres juridictionnels, il faut en premier lieu donner une définition du service public quelle que soit sa nature (I) et exposer le critère des services publics administratifs (II) pour pouvoir en tirer les conséquences (III).

I- Définition générale du service public

La notion de service public a été longtemps considérée comme le critère d'application du droit administratif classique avec la jurisprudence dite « BLANCO », l'activité d'intérêt général directement gérée par l'administration, impliquait l'application du droit administratif et la compétence du juge administratif. Mais après la première guerre mondiale et avec l'apparition des services publics industriels et commerciaux, le service public ne signifie plus alors nécessairement la soumission au droit administratif. Selon

l'arrêt NARCY de 1963[376], l'existence d'un service public se trouve en effet conditionnée par la réunion de trois indices : un élément fonctionnel, distingué par l'activité générale de l'organisme concerné, un élément organique relatif à la présence d'une personne publique, un élément subjectif, tiré de la soumission à un régime juridique spécifique, exprimant la volonté de prise en charge de l'activité par la collectivité publique. La notion de service public se trouve liée directement à l'intérêt général.

Comme le note le professeur René CHAPUS[377], la condition d'intérêt général est la plus « significative : elle fait apparaître ce qu'est la notion fonctionnelle de service public, une notion de but, alors que celle de puissance publique est de l'ordre des moyens ». C'est à travers l'intérêt général que les prérogatives de puissance publique se justifient d'être octroyées aux services publics. Si l'existence de l'intérêt général se présente comme une condition nécessaire, elle n'est guère une condition suffisante. Il existe des activités d'intérêt général qui ne constituent pas des activités de service public comme l'exploitation de salles de cinéma[378], ou encore une société privée organisant un festival de musique pour le compte d'une commune[379]. Certes l'intérêt général en l'occurrence ne faisait pas question, et pourtant il n'y avait pas de service public.

Il est nécessaire en outre que l'activité soit directement ou indirectement rattachable à une personne publique. Le service peut en effet être géré directement par une personne publique qui en assure la direction, ou indirectement par le biais d'une personne privée, avec un rattachement indirect à une personne publique. La notion de service public exige un dernier élément subjectif, relatif à la soumission à un régime juridique spécifique justifié par la mission d'intérêt général assignée à tout service public. Cette troisième condition a été considérablement atténuée, avec l'apparition en 1922, des services publics industriels et commerciaux soumis pour l'essentiel au droit privé.

Cette atténuation s'observe en France, à compter de la fin des années 1970, où les notions de service public et de prérogatives de puissance publique commencent à se

[376] CEF, 28 juin 1963, NARCY, rec. p.401
[377] CHAPUS R, Droit administratif général, op.cit p.572
[378] CEF, 5 octobre 2007, Société UGC-CINECITÉ, rec. p.418
[379] CEF, 23 mai 2011, Commune de Six-Fours-les-Plages, AJDA, 2011, 1515 note J.-D DREYFUS

dissocier[380]. Il existe désormais des services publics dépourvus de toute prérogative de puissance publique. C'est ainsi que l'arrêt « Association du personnel relevant des établissements pour inadaptés [381]» de 2007 décide « qu'indépendamment des cas dans lesquels le législateur à lui-même entendu reconnaître ou à l'inverse exclure l'existence d'un service public, une personne privée qui assure une mission d'intérêt général sous le contrôle de l'administration et qui est doté à cette fin de prérogative de puissance publique qui est chargée de l'exécution d'un service public, que même en l'absence de telles prérogatives, une personne privée doit également être regardée dans le silence de la loi, comme assurant une mission de service public lorsque, eu égard à l'intérêt général de son activité, aux conditions de sa création, de son organisation ou de son fonctionnement, aux obligations qui lui sont imposées ainsi qu'aux mesures prises pour vérifier que les objectifs qui lui sont assignés sont atteints, il apparaît que l'administration a entendu lui confier une telle mission ».

En outre, le Conseil d'Etat français considère que le lien entre une personne publique et une personne privée gestionnaire d'un service public peut résulter de l'objet du service public de son mode d'organisation, de son mode de financement. L'apport principal de l'arrêt « Association du personnel », relevant des établissements pour inadaptés, réside dans le rôle du juge qui vérifie l'existence de ces conditions (intérêt général, personne publique, régime exorbitant) de manière formelle. En effet, la Haute Assemblée confirme que l'exercice de prérogatives de puissance publique ne constitue pas un critère du service public, le conseil utilise un faisceau d'indices, parmi lesquels se trouve l'intention du législateur pour identifier une telle activité. Parmi ces indices, on trouve bien « l'intérêt général de l'activité, les conditions de création, les conditions d'organisation et le fonctionnement, les obligations imposées, les mesures prises pour vérifier que les objectifs qui lui sont assignés sont atteints ».

---

[380] TCF, 6 mars 1978, BERNARDI, rec. p.652, il s'agissait en l'espèce d'une clinique privée spécialisée dans le traitement des maladies psychiatriques. La loi lui délègue une mission de service public qui ne lui confie aucune prérogative de puissance publique et CEF, 20 juillet 1990, Ville de MELUN, rec. p.220, il s'agissait d'un service public municipal dépourvu de prérogatives de puissance publique.

[381] CEF, 22 février 2007, rec. p.92

La doctrine libanaise définit le service public comme « toute activité régie ou contrôlée par l'Etat ou par une personne publique et qui a pour objet de combler des nécessités collectives[382] » ou encore « toute activité régie par l'Etat et qui a pour but la réalisation de l'intérêt général pour tous les citoyens[383] ». Ces deux définitions se situent dans la perspective de la conception traditionnelle du service public qui voyait dans ce dernier une activité régie strictement par la puissance publique. Le développement de la notion du service public au début du XXème siècle, a changé cette conception puisque le service public peut être aussi dirigé par des personnes privées dotées de prérogatives de puissance publique, sous le contrôle de la personne publique.

La définition la plus complète est donnée par M. Edward EID qui écrit que le service public « est toute activité gérée par l'administration elle-même ou par une autre personne sous son contrôle et dont l'objet sera la réalisation de l'intérêt général ».

L'on doit ajouter que les principes et conditions des services publics utilisés en France sont appliqués au Liban (activité d'intérêt général, contrôle de l'administration, prérogatives de puissance publique)[384].

Les services publics peuvent revêtir plusieurs formes, la première de ces formes est le service public administratif qui est à l'origine de tous les services publics et pour lequel la compétence du juge administratif n'a jamais fait de doute.

II- La qualification du service public administratif

Différentes conceptions ont été soutenues pour définir le critère qui permet de reconnaître le service public. Pour le professeur Jean LAMARQUE[385], les services publics administratifs se caractérisent par un objet qui rentre dans les attributions exclusives de la puissance publique.

Le professeur René CHAPUS considère que « s'agissant particulièrement des services assurés par les personnes publiques, on pourrait dire d'autre part que leur caractère

[382] SERHAN A, AYOUB Z, GEMAYEL Y, Droit administratif spécial, éd. 2010, p.14
[383] ABDEL WAHAB M.R, Le droit administratif, op.cit p.297
[384] SERHAN A, GEMAYEL Y, op.cit p.22 et s.
[385]LAMARQUE J, L'application du droit privé aux services publics administratifs, thèse, LGDJ 1960 p.43

administratif est présumé parce que normalement leurs activités sont d'ordre administratif et que si la ressemblance recherchée apparaît aux trois points de vue à la fois ».

D'autres auteurs français estiment seule valable une définition négative et considèrent qu'il s'agit des services publics autres que les services industriels et commerciaux[386]. Ce dernier critère est proche du critère posé par le professeur CHAPUS relatif à la présomption de service public administratif.

M. Jean-Marie AUBY et M. Roland DRAGO rejettent le critère relatif à l'objet du service public, car il ne fournit aucune indication valable : « les services à gestion publique ont parfois leur équivalent dans les activités privées ». Ces auteurs optent pour le critère négatif d'André LAUBADÈRE selon lequel les services publics sont ceux qui n'entrent pas dans les différentes hypothèses de gestion privée.

La doctrine libanaise adopte quant à elle le critère négatif des services publics administratifs. Elle considère d'ailleurs qu'il est presque impossible de donner une définition, un critère positif déterminant les éléments essentiels de ces services. « Ainsi la qualification des services publics administratifs sera faite négativement … si le service en cause n'est pas industriel et commercial, il est alors administratif [387]». Les mêmes auteurs de cette doctrine donnent l'exemple des services publics administratifs qui sont des services au cœur de la mission d'intérêt public comme le service d'enseignement, les services de police, les services d'état civil et les services de défense nationale[388]. On verra plus loin, lorsqu'on étudiera les services publics industriels et commerciaux que pour déterminer l'existence de ces derniers, le juge administratif français s'immisce dans l'examen de l'objet du service, de son mode de financement et des modes de son fonctionnement. Il décide à la fin, si la nature industrielle et commerciale fait défaut, que le service public est administratif.

Mais qu'elle est la conséquence de l'existence d'un service public administratif au niveau de la compétence juridictionnelle ?

---

[386] DE LAUBADÈRE A, Traité de droit administratif, tome I, 8ème édition, n1117
[387] SERHAN A, AYOUB Z, GEMMAYEL Y, op.cit p.77
[388] Ibidem, p.77

III-Effets de l'existence d'un service public administratif sur la compétence

Le caractère administratif du service public entraîne en principe l'exclusive compétence de la juridiction administrative. Cette vérité est absolue au niveau de l'organisation du service, mais concernant l'activité de ce dernier, comme par exemple la conclusion des contrats, la compétence n'est point exclusivement administrative. Le juge judiciaire joue un rôle limité en la matière[389].

On comprend par organisation, l'aménagement interne, son personnel, ses rapports avec les usagers, les liens qu'il utilise. Les litiges concernant cette organisation relève de la juridiction administrative.

Concernant le personnel, il se trouve normalement dans une situation juridique de droit public. Qu'il s'agisse de personnels placés dans une situation statutaire (fonctionnaire, auxiliaire, agent à temps incomplet ,ouvriers…) ou d'agents publics contractuels, leurs rapports avec le service public soulèvent des questions de droit public et les litiges concernant ces rapports relèvent donc de la juridiction administrative. Egalement, relèvent de la compétence administrative les litiges concernant l'avancement, le régime disciplinaire, la responsabilité de l'administration envers l'agent, la responsabilité de l'agent envers l'administration[390].

Au Liban, adoptant les mêmes principes posés par le droit français, le service public administratif est soumis aux règles de droit public et il en découle que les moyens et les méthodes utilisés pour gérer ledit service, sont soumis au droit public. Les actes du service sont administratifs et les personnels quelle que soit leur nature statutaire ou contractuelle sont des fonctionnaires. Le rapport entre les usagers et le service est un rapport de droit public et la juridiction administrative est compétente pour statuer sur les litiges qui peuvent en naître[391].

C'est ainsi que pour le Conseil d'Etat libanais « statuer sur la question de compétence est liée à la qualité des parties, et en considérant que la nature de l'établissement public en

[389] Cf. Chapitre 2 du présent titre
[390] TCF, 26 mai 1954, MORITZ, rec. p.708
[391] SERHAN A, AYOUB Z, GEMMAYEL Y, op.cit, p.78

cause est administrative, cela a pour conséquence que tous les litiges naissant entre l'établissement et ses usagers relèvent de la compétence du Conseil d'Etat[392] ».

Le Conseil d'Etat libanais se base aussi sur la nature du service ou de l'établissement en cause pour déterminer sa compétence. Il juge que « c'est la nature de l'établissement public qui détermine les règles de la compétence dans les rapports avec les usagers du service qu'elle offre ». Il ajoute « que la jurisprudence de ce conseil est établie et qu'il considère que le Conseil d'Etat est l'autorité compétente pour statuer sur les litiges entre l'établissement public à caractère administratif et les usagers ou les intéressés des services dudit établissement et quant aux litiges entre les établissements à caractère industriel et commercial et les usagers ainsi que les personnels sont soumis à la compétence de la juridiction judiciaire[393] ».

Il faut enfin signaler que le Conseil d'Etat considère que les services publics sont administratifs s'ils sont gérés suivant la procédure administrative[394]. En présence d'un service public administratif, la détermination de la compétence au niveau des litiges concernant son organisation, son personnel, ses rapports avec les usagers est claire. Le juge administratif libanais est le seul compétent pour trancher lesdits litiges, ce n'est pas le cas des services publics industriels et commerciaux.

Section 2 : Le service public industriel et commercial, une compétence partagée entre le juge judiciaire et le juge administratif

Etant donné l'importance de ce type de service public, il convient en premier lieu de déterminer son origine (I) pour pouvoir présenter les critères d'identification (II) afin de tirer les conséquences de son existence (III).

I- L'origine de la notion

L'origine de cette catégorie de service public revient à la jurisprudence française après la première guerre mondiale. On commence à constater l'existence de services publics dont

[392] CEL, 16 juin 1999, HAJJAR/Etablissement de l'exécution des grands projets pour la cité de Beyrouth, n14 p.643
[393] CEL, 12 avril 2000, BALLOUT/Etablissement public pour le logement, RJA n15 p.560
[394] CEL, 23mai 2000, MATAR/Etablissement d'eau de Keserwan et Ftouh, RJA n15 p.655

l'activité, le mode de fonctionnement, l'objet ressemblent aux entreprises privées. C'est à travers une célèbre décision du Tribunal des Conflits français du 22 janvier 1921[395], connue sous le nom de l'affaire du « bac d'ELOKA » que la compétence judiciaire a été admise dans le cas des services publics qui ressemblent aux entreprises privées. Cet arrêt dont on peut dire qu'il est le « BLANCO [396]» de la distinction entre service public administratif et service public industriel et commercial, déclare d'une part que le bac d'ELOKA ne constitue pas un ouvrage public ; d'autre part, qu'en effectuant, moyennant rémunération, les opérations de passage des piétons et des voitures d'une rive à l'autre de la lagune, la colonie de la Côte-d'Ivoire exploite un service de transport dans les mêmes conditions qu'un industriel ordinaire, que, par suite, en l'absence d'un texte général attribuant compétence à la juridiction administrative, il n'appartient qu'à l'autorité judiciaire de connaitre des conséquences dommageables de l'accident invoqué…

Le Liban n'a pas connu une semblable succession chronologique de ces variétés de services publics. Les services publics ont coexisté en même temps avec les services publics administratifs.

D'ailleurs, la doctrine libanaise parle à la fois des deux formes de service public et fait référence à la décision du « bac d'ELOKA » comme origine des dits services, et cette référence figure expressément au sein dans certains arrêts du Conseil d'Etat libanais[397].

L'existence d'un nouveau type de service public où le juge judiciaire joue un rôle prépondérant dans le relèvement des litiges, a nécessité la détermination des critères d'identification des services publics à gestion privée par rapport aux autres services administratifs.

[395] TCF, 22 janvier 1921, Société commerciale de l'ouest africain, rec. p.91
[396] Le mot « BLANCO » est utilisé pour faire allusion à l'arrêt BLANCO précité et qui a été considéré comme l'arrêt fondateur du droit administratif tout entier
[397] SERHAN A, AYOUB Z, GEMMAYEL Y, op.cit p.78 et suite et EID E, op.cit p.212 et suite

II- Critères d'identification

La qualification de service public industriel et commercial est parfois donnée par le législateur (A). Dans le silence de la loi ce sera au juge lui-même de déterminer la nature du service public (B).

A- Les qualifications textuelles

Il arrive que les textes qualifient les services publics d' « administratifs » ou « industriels et commerciaux » soit en le formulant expressément par exemple en déclarant industriel et commercial un établissement public, soit en indiquant qu'un service sera géré de la même manière qu'une entreprise privée. C'est le cas par exemple pour l'Electricité ou gaz de France (loi du 8 avril 1946 modifiée à plusieurs reprises, dont dernièrement l'ordonnance n2011-504 du 9 mai 2011), l'agence France Presse (loi du 10 janvier 1957 modifiée récemment par la loi n2012-387 du 22 mars 2012), l'office national des forêts (loi du 23 décembre 1964 désormais code forestier rural article L221.1), l'agence nationale de valorisation de la recherche (loi du 3 janvier 1967), aussi plus récemment la loi du 1 janvier 1985 (article L342-13 Code de tourisme) relative aux services de remontée mécaniques et pistes de ski et la loi du 30 décembre 2006 (article L2224-11, CGCT) relative aux services publics d'eau et d'assainissement. Il faut fort signaler qu'il arrive et en dépit de la qualification juridique donnée par la loi à un établissement public, les juridictions administratives, judiciaires et le juge des conflits ont considéré que, quelle que soit sa qualification, l'établissement public pourrait cumuler l'exercice d'une activité administrative et d'une activité industrielle et commerciale, c'est la théorie dite des établissements publics « à double visage ». Par ailleurs, le juge détermine à quelle activité se rattache principalement le litige porté devant lui[398]. C'est l'exemple de l'arrêt du 10 avril 2013, où la Cour de Cassation casse et annule la décision de la Cour d'Appel qui avait décidé de la compétence des juridictions administratives dans une affaire relative à l'endommagement d'une dune et d'une forêt domaniale gérées par l'office national des

[398] TCF, 16 octobre 2006, Caisse centrale de réassurance/ Mutuelle des architectes français rec. p.640 et TCF, 29 décembre 2004, Epoux BLANKEMAN/Voies navigables de France, rec. p.526

forêts à la suite de travaux réalisés par une société. En effet, ledit office est qualifié d'établissement industriel et commercial par la loi n64-1278 du 23 décembre 1964 (code forestier article L221-1). En l'espèce, il revenait à la Cour de Cassation de déterminer la nature de l'activité concernée par le litige. Tout en rappelant que « lorsqu'un établissement public tient de la loi la qualité d'établissement public industriel et commercial, les litiges relatifs à celles de ses activités qui, telles les règlementations, la police ou le contrôle, ressortissent par leur nature de prérogatives de puissance publique[399], considère que l'office national des forêts n'exerçait pas, en l'espèce, une activité mettant en œuvre des prérogatives de puissance publique dont l'office est inverti en matière de police, de règlementation ou de contrôle.

Au Liban, c'est le cas de la loi n16878 du 10 juillet 1964 relative à la création de l'établissement de l'électricité du Liban, ainsi que la loi n85/67 du 28 décembre 1967 relative à la création de l'établissement d'eau de TASSA.

Il faut toutefois signaler que la nature du service n'a pas la même portée selon qu'elle est attribuée par la loi ou le règlement.

La qualification donnée par la loi s'impose et détermine le régime juridique applicable. Le juge applique la qualification donnée par la loi sans pouvoir en examiner la réalité.

La jurisprudence estime ainsi que « lorsqu'un établissement public tient de la loi la qualité d'établissement public industriel et commercial, les litiges nés de ses activités relèvent de la compétence judiciaire[400] ». En revanche, lorsque la qualification d'un établissement public et du service public est donnée par un règlement, le juge ne s'estime pas lié par cette qualification et se prononce en fonction de la réalité de la nature réelle de l'activité. Une activité qualifiée de service public administratif par un règlement pourra dès lors être requalifiée en service public industriel et commercial par le juge.

[399] Cass. Civ fr, 10 avril 2013, n12-13.902

[400] TCF, 10 février 1949, CRIS, rec. p.590 et TCF, 6 avril 2009, Mme. FERRY/Syndicat mixte des stations de l'AUDIHERGUE et de GREOLIÈRES rec. p.670 et TCF, 29 décembre 2004, Epoux BLANCKEMAN/Voies navigables de France, rec. p.526 et TCF, 16 octobre 2006, Caisse centrale de réassurance/mutuelle des architectes français, rec. p.640

B- Les critères jurisprudentiels

Alors que le Tribunal des Conflits en France a très tôt distingué les services publics administratifs des services publics industriels et commerciaux dans son arrêt de 1921 « bac d'ELOKA », il a fallu attendre un arrêt du 16 novembre 1956 pour que le Conseil d'Etat français détermine les critères permettant d'identifier les services publics industriels et commerciaux.

Certes, l'arrêt du Tribunal des Conflits du 22 janvier 1921 pose la distinction entre services publics administratifs et services publics industriels et commerciaux, mais ne donne pas les critères nécessaires à une concrétisation. Le Conseil d'Etat, par son assemblée plénière dans l'arrêt du 16 novembre 1956 énonce que la Caisse de compensation « aurait pour objet de subventionner des opérations d'intérêt général », qu'elle tirait la plus grande partie de ses ressources d'une retenue de nature parafiscale et que ses « modalités de fonctionnement présentaient un caractère purement administratif ». Le Conseil d'Etat conclut alors, que dans ces conditions, la caisse ne constitue pas un établissement public à caractère industriel et commercial mais un service public administratif. Le Conseil d'Etat fidèle suivant son commissaire de gouvernement LAURENT[401] consacre un faisceau d'indices composé de trois critères d'identification des services publics industriels et commerciaux.

Le premier critère s'attache à l'objet du service (1). Le second à l'origine des ressources financières (2) et le troisième aux modalités de fonctionnement (3).

1- L'objet du service

Cet objet, doit non seulement être de nature économique, mais encore plus précisément celui d'une entreprise privée[402]. Le secteur dans lequel s'exerce l'activité du service

[401] LAURENT P, Conclusions sur l'arrêt du 16 novembre 1956, D1956 p.759

[402] CAA Paris, 20 juin 2013, Mme. C/Syndicat central de l'hydraulique, n11PA03142, inédit au recueil LEBON. En l'occurrence l'objet du syndicat était d'effectuer des études et d'exécuter des travaux concernant des opérations d'investissement relatives aux installations hydrauliques d'assurer le contrôle technique pour l'entretien et l'exploitation des installations hydrauliques et gérer un magasin général d'approvisionnement

industriel ou commercial doit comporter des entreprises privées. C'est le cas par exemple de la gestion d'un entrepôt frigorifique[403].

Le critère de l'objet de service peut être déterminant[404]. Mais dans d'autres cas et comme le note le professeur René CHAPUS, « il y a matière à s'interroger ». En d'autres termes, le critère de l'objet du service n'est pas toujours suffisant ni par ailleurs décisif. Le professeur René CHAPUS[405] donne les deux exemples suivants : L'affaire « Dame MARON[406] », rendu le 26 janvier 1968 où il s'agissait de l'exploitation, par la ville de Vienne de son théâtre antique, qui est connu par son objet susceptible d'être une activité industrielle et commerciale. Certes, l'exploitation était animée par des préoccupations culturelles privées. C'est le cas aussi pour la gestion de certains théâtres privés. L'éminent auteur se demande si « pour trancher le litige peut-on, comme le commissaire du gouvernement, faire valoir, que s'agissant du théâtre antique, le cadre compte autant que les représentations et que celles-ci ont aussi pour objet de mettre en valeur un élément du patrimoine historique et culturel de la ville ?[407] ». Le Conseil d'Etat approuva le caractère administratif du service en cause et le professeur René CHAPUS ajoute que cela est affirmé sans qu'on puisse savoir si la solution tient, au moins pour une part, à la considération de l'objet du service. A notre sens, on peut dire que dans l'arrêt « Dame MARON », le Conseil d'Etat a voulu dire que le critère de l'objet du service n'est pas à lui seul suffisant et déterminant. Le faisceau d'indices des trois critères est toujours repris. En d'autres termes, il existe toujours une présomption du caractère administratif du service public. Cette présomption peut être renversée sil s'avère, à travers le faisceau d'indices et non uniquement par l'indice de l'objet qu'on est en présence d'un service à caractère industriel ou commercial. Ce faisceau doit en outre exprimer la ressemblance avec l'entreprise privée et cela n'apparaissait pas, clairement du moins, dans l'affaire « Dame MARON ».

---

[403] TCF, 17 décembre 1962, Veuve BERTRAND rec. p.837
[404] C'est aussi pour le service de l'eau, TCF, 23 mars 2005, M.ALBERT SCOTT/Commune de TOURNEFORT, rec. p.651

[405] CHAPUS R, op.cit p.584
[406] CEF, sect, 26 janvier 1968, Mme. MARON p.69
[407] Ibidem Mme. MARON, arrêt précité

Le professeur René CHAPUS donne un autre exemple de l'incertitude du critère de l'objet du service, avec l'arrêt du 26 mai 1974, DENOYEZ ET CHORQUES[408] où il s'agissait de l'exploitation, par le département de la Charente-Maritime, de l'ancien bac de l'ile de RÉ. Le Conseil d'Etat se prononce encore implicitement, dans le sens du caractère administratif du service en cause. Cet arrêt, confirme d'ailleurs l'insuffisance du critère de l'objet du service, car la jurisprudence qualifie parfois d'administratifs des éléments pouvant relever d'une activité privée. La preuve en est lorsque l'exploitation d'un bac indirectement qualifiée de service public industriel et commercial, (arrêt du Tribunal des Conflits de 1921, « bac d'ELOKA ») est désormais qualifiée de service public administratif (arrêt DENOYEZ et CHORQUES). C'est peut être ce qui a poussé le Conseil d'Etat français à préciser que les bacs des iles de RÉ et d'AIX ayant pour objet « d'assurer la continuité territoriale entre le continent et les iles », la régie qui les exploite «exerce de ce fait une activité essentiellement administrative[409] ». La jurisprudence récente semble en revanche considérer que le critère de l'objet du service peut être déterminant dans la qualification du service public de distribution de l'eau potable. C'est ainsi que dans l'arrêt du tribunal des conflits du 21 mars 2005 « Mme. ALBERTI SCOTT/Commune de Tournefort [410]», le juge des conflits considère que le service public en cause est « en principe de part son objet, un service public industriel et commercial ». Ce critère déterminant de l'objet du service public en matière de distribution d'eau potable ne figurait pas à lui seul dans l'état jurisprudentiel depuis 1990[411]. En effet, dans la décision « Epoux LAPERROUZE [412]», le Tribunal des conflits s'appuie sur deux critères, le critère de l'objet du service et le critère des conditions de fonctionnement, et ne fait pas référence à la troisième condition nécessaire, pour identifier le service public industriel et commercial, et qui est les modalités de financement.

[408] CEF, sect, 10 mai 1974, DENOYEZ et CHORQUES, rec. p.714
[409] CEF, 10 juillet 1989, Régie départementale des passages d'eau de la Charente-Maritime, RFDA 1991, rec. p.180
[410] TCF, 21 mars 2005, Mme. ALBERTI SCOTT/Commune de Tournefort, rec. p.651, RFDA 2006.119 note LACHAUME J-F
[411] LACHAUME J-F, op. cit. p.3
[412] TCF, 14 mai 1990, rec. p.615

Ultérieurement, le Tribunal des Conflits affirme le caractère industriel et commercial de ces services sans autres précisions[413]. Avec l'arrêt « ALBERTI SCOTT », le Tribunal des Conflits et dans le silence du législateur, affirme à partir de l'objet du service en cause, qu'il existe une présomption de son caractère industriel et commercial.

2- Critère tiré de l'origine des ressources financières

Le second critère pour qu'un service public puisse être qualifié de service public industriel et commercial tient à l'origine des ressources. Un service public industriel et commercial doit être financé pour l'essentiel par les redevances payées par les usagers en contrepartie de la prestation qui leur est fournie. La redevance perçue est calculée de manière à correspondre au coût réel du service[414]. En d'autres termes, le fait que les ressources du service proviennent des redevances perçues par des usagers et en contrepartie des prestations fournies, ledit service sera qualifié d'industriel et commercial. Par conséquent, un service public gratuit (une école par exemple) ne peut être considéré comme un service public industriel et commercial[415]. Aussi, lorsqu'on est en présence de subventions ou de recettes fiscales, le caractère administratif du service public l'emporte sur celui de l'industriel et commercial[416].

Reste à signaler que selon son mode de financement, une même activité de service public peut être considérée soit comme un service public administratif soit comme un service public industriel et commercial. Par exemple, le service public d'enlèvement des ordures ménagères est considérée comme un service public administratif lorsqu'il est financé par une taxe d'enlèvement des ordures ménagères[417], il est considéré comme un service public industriel et commercial lorsqu'il est financé par une redevance ayant le

[413] TCF, 20 janvier 2003, FERNANDES, rec. p.567 et le même pour ISOMIR, rec. p.568 et TCF, 24 juin 2004, Syndicat des copropriétaires de l'ensemble immobilier « Grand Boucle », rec. p.632
[414] CEF, 20 janvier 1988, SCI, La colline rec. p.21 et TCF, 1 décembre 1991, SA du MULTY-les-BAINS, rec. p.480 à propos des redevances à la charge des usagers des services communaux d'assainissement qui sont la rémunération des prestations fournies
[415] CEF, 26 juillet 1930, BENOIT, rec. p.480 et CEF, 30 juin 1998, Dame BETHET et DOUAN rec. p.94, il s'agit d'un service public qui ne compte aucune rémunération en contrepartie des prestations
[416] CEF, assemblée, 16 novembre 1956, Union syndicale des industries aéronautiques, précité, et TCF, 25 avril 1994, Syndicat mixte d'équipement de Marseille, rec. p.856
[417] TCF, 28 mai 1979, Syndicat d'aménagement de CERGY-PONTOISE, rec. p.658 et TCF, 13 février 1984, Commune de Pointe- à –Pitre, rec. p.536

caractère d'un prix[418] d'enlèvement des ordures ménagères. Dans ce cas, la redevance est proportionnelle au service rendu alors que dans le cas précédent la taxe est proportionnelle aux capacités du contribuable. Le critère de l'origine des ressources s'est avéré le plus précis et ne laisse guère de place à la subjectivité.

3- Critère tiré des modalités de fonctionnement

Ce dernier critère dégagé par la jurisprudence tient aux modalités de fonctionnement du service public. Lorsqu'un service public est assuré directement, ou régi par la puissance publique, il est en principe présumé être un service public administratif alors qu'un service public donné en délégation à une personne privée bénéficiera d'une présomption de service public industriel et commercial ou encore le cas des sociétés d'économie mixtes qui exploitent en principe un service public industriel et commercial[419].

De façon générale, les conditions de gestion d'un service public industriel et commercial doivent être comparables à celle d'une entreprise commerciale. Par exemple au niveau de la comptabilité, l'organisation comptable du service public doit être conforme aux usages du commerce et échapper aux règles de la comptabilité publique. Par ailleurs le service doit, s'il comporte une comptabilité publique, posséder aussi une comptabilité commerciale. Les procédés de gestion doivent être ceux des entreprises commerciales ou industrielles privées[420]. En outre, l'existence d'un budget de ce type ou au contraire d'un simple état de prévisions est un élément retenu par le juge[421]. Il faut signaler enfin que lorsqu'un service bénéficie d'un monopole légal, on estime que ses modalités de fonctionnement lui « impriment » un caractère administratif[422]. Les critères utilisés par la

[418] CEF, sect., 10 avril 1992, SARL HOFNILLER, rec. p.159
[419] CAA Bordeaux, 27 mars 2007, Société nationale des chemins de fer français (SNCF), n06BX01570. La cour décide qu'en l'occurrence la SNFC qui est une société d'économie mixte ne peut être regardée comme ayant, par les prestations requises assuré l'exécution d'un service public administratif, ni davantage comme ayant disposé de prérogative de puissance publique serait à l'origine des dommages allégués, que dès lors le présent litige qui met en cause la responsabilité d'une personne morale de droit privé, relève de la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire.
[420] CEF, 19 décembre 1955, Epoux MILLIET, rec. p.797. Il s'agit des transports effectués par l'Etat au moyen de navires ou avions réquisitionnées
[421] Conclusions LAURENT précités sur l'arrêt du CEF 16 novembre 1956, Union syndicale des industries aéronautiques
[422] CEF, 23 mai 1924, Société les affréteurs réunis, rec. p.498 et TCF, 20 janvier 1986, SA RABLOT, rec. p.298

jurisprudence forment un faisceau d'indices[423] qui éclaire pour le juge la nature du service en cause. Parfois (même rarement) un seul critère peut suffire à déterminer le caractère industriel et commercial. En va-t-il de même au Liban ?

En principe, la jurisprudence libanaise fidèle « au service à domicile », applique presque les mêmes critères dégagés par la jurisprudence du Conseil d'Etat français de l'arrêt « Union syndicale des industries aéronautiques » (précité).

D'abord, le Conseil d'Etat libanais affirme que « le juge administratif pour déterminer la nature de l'établissement public en cause, se réfère à un groupe de critères qui servent à déduire « la nature prépondérante de l'établissement » et par ailleurs, il fait allusion aux trois critères dégagés déjà par son homologue français, à savoir l'objet de l'activité, ses ressources ainsi que ses modalités de fonctionnement « considérant que pour être considéré comme un établissement public industriel et commercial il faut que les actes qu'il accomplit ressemblent à ceux effectués par les entreprises privées, qu'il soit rémunéré en contrepartie des services rendus que soit appliquée la pratique commerciale dans sa gestion et que des profits soient obtenus… » et le conseil conclut que l'établissement en cause est industriel et commercial puisque son activité est semblable à n'importe quel établissement commercial surtout dans l'investissement de ses ressources, en exigeant des intérêts sur les crédits qu'elle octroie, ainsi que l'application de la pratique commerciale dans sa comptabilité.

Dans un autre arrêt, s'agissant de l'établissement public pour le logement, le Conseil d'Etat libanais clone le principe posé par la jurisprudence française en la matière. En décidant que « la jurisprudence a posé des critères principaux pour qualifier un établissement public d'industriel et commercial et ce sont des critères relatifs à l'objet du service, à l'origine de ses ressources et aux modalités de son fonctionnement et de son organisation ou bien si le texte qui l'a créé comporte des termes ou un cadre général tels

[423] CAA Lyon, 18 juillet 2013, Mme. B.A/Centre des congrès d'Aix-les-Bains, n13LY00102, inédit au recueil LEBON. La cour décide que « compte tenu de son objet, essentiellement commercial, de son financement, principalement assuré par le perception de redevances et de son mode de fonctionnement comparable à celui d'une entreprise privée, l'exploitation du centre des congrès d'Aix-les-Bains a le caractère d'un service public industriel et commercial »

qu'on peut en déduire, que l'établissement est industriel commercial ou non[424]. Il arrive que le Conseil d'Etat libanais décide que seul un critère peut être déterminant pour qualifier un service public d'industriel et commercial.

C'est ainsi qu'il a considéré que les services pétroliers de Tripoli sont des services publics industriels et commerciaux puisque « leur gestion est faite suivant les procédures utilisées dans le commerce et l'industrie, ce qui les rend soumis au régime juridique des services publics industriels et commerciaux, que la gestion de ce service est faite par un établissement public …ou par des institutions liées directement à l'administration publique de l'Etat[425] ». Le Conseil d'Etat libanais, dans cet arrêt, s'appuie sur le critère relatif aux modalités de fonctionnement du service, qui était, à son sens, suffisant pour en déterminer la nature industrielle et commerciale. Le Conseil d'Etat libanais se fonde parfois uniquement sur les règlements ou les lois appliquées au service en cause. Ainsi, le conseil, pour déterminer la nature de la caisse mutuelle des notaires, décide que « la juridiction administrative est compétente pour statuer sur les litiges résultants de la gestion des services publics à l'exception des services publics industriels et commerciaux qui sont régis suivant les règlements du droit commun, octroyant sauf texte spécial, compétence à la juridiction judiciaire [426]».

Le Conseil d'Etat libanais considère que le critère relatif aux modalités d'organisation et de fonctionnement est déterminant, lorsque, surtout la nature du service en cause n'a fait l'objet d'aucune mention par le législateur ou par l'administration qui n'a pas édicté de dispositions organisant la gestion dudit service. Il décide ainsi que l'Etat n'a pas fixé, jusqu'à présent la nature juridique de ce service [service de gérance et d'investissement du port de BEYROUTH] et n'a pas élaboré les textes législatifs nécessaires pour le mode de sa gestion dans le sens qu'il soit une administration publique ou établissement public ou de n'importe quel mode de gestion de service public, … considérant que les litiges des fonctionnaires et des agents du port de BEYROUTH sont soumis au droit privé, les litiges

[424] CEL, 22 avril 2003, Farah/Etablissement public de logement, RJA n19 p.847
[425] CEL, 5 mars 2002, RAAD/l'Etat, RJA n17 p.539
[426] CEL, 7 avril 2005, RAAD/Caisse mutuelle des notaires, RJA n21 p.685

relatifs à ces derniers relèvent par ailleurs du conseil de prud'hommes [qui est une juridiction judiciaire][427]».

Après avoir déterminé les critères d'identification du service public industriel et commercial, il serait nécessaire d'en tirer les conséquences de son existence.

C- Effets de l'existence des services publics industriels et commerciaux

Il s'agit d'analyser les conséquences de l'existence des services publics industriels et commerciaux au niveau de l'organisation du service public, de son fonctionnement vis-à-vis des usagers. Dans le chapitre suivant, on examinera l'activité de ces services et la juridiction compétente pour trancher les litiges naissant de ces activités.

De prime abord, force est de signaler que le fait que les services publics industriels et commerciaux obéissent en principe au droit privé a pour conséquence la compétence de la juridiction judiciaire. Cette conséquence n'est pas absolue, car le juge administratif garde sa compétence dans divers litiges. Seront successivement présentés les litiges relatifs au personnel du service public (1) ou de l'établissement public, les litiges relatifs aux usagers du service (2) ainsi que les litiges relatifs à l'organisation du service public industriel et commercial (3).

1- Les litiges relatifs au personnel du service public industriel et commercial

Le contentieux des rapports du service avec ses agents a toujours été partagé entre les deux ordres de juridiction.

L'arrêt icône en la matière est celui rendu par le Conseil d'Etat français le 26 janvier 1923, « De Robert LAFRÉGEYRE »[428], dont les faits se résument ainsi : engagé par la colonie de MADAGASCAR pour exercer les fonctions de chef de service aux chemins de fer de la colonie M. LAFRÉGEYRE aura des difficultés avec ladite colonie et demande à cette dernière des dommages-intérêts pour rupture du contrat d'engagement. Le Conseil

[427] CEL, 17 décembre 2002, CHAMAA/Etat, RJA n19 p.292
[428] CEF, 26 janvier 1923, DE ROBERT LAFRÉGEYRE, rec. p.67

d'Etat décide que « eu égard au caractère des fonctions de direction auxquelles le sieur De Robert LAFRÉGEYRE a été appelé par arrêté du gouverneur général de la colonie de MADAGASCAR, les difficultés soulevées entre la colonie et le requérant touchant les droits résultant pour ce dernier du contrat qui le liait à la colonie sont de celles pour lesquelles il appartient à la juridiction administrative de statuer et que s'agissant des fonctions publiques coloniales, le Conseil du contentieux administratif de MADAGASCAR était compétent pour en connaître… ».

Cet arrêt détermine les règles de compétence entre le judiciaire et l'administratif en la matière. Le juge administratif reste compétent pour connaître les litiges concernant les fonctionnaires de direction. Selon cette jurisprudence, seuls ont la qualité d'agents publics, les agents qui exercent des fonctions de direction. Tous les autres agents quelle que soit leur qualification se trouvent dans la condition de salariés de droit privé. Cette notion de fonctions de direction a connu dans la jurisprudence française des restrictions. Alors qu'elle englobait les chefs de service dans l'arrêt LAFRÉGEYRE précité, ceux-ci en ont été exclus plus tard.

Ainsi la distinction, reprise dans les arrêts postérieurs au niveau des fonctions de direction dans le service, est limitée aux seuls agents exerçant de telles fonctions « à la tête du service[429] ».

La restriction trouve son apogée dans l'arrêt « JALENQUES de LABEAU [430]» rendu en 1957. Pour le Conseil d'Etat « il n'appartient qu'aux tribunaux judiciaires de se prononcer sur les litiges individuels concernant les agents … à l'exception de celui desdits agents qui est chargé de la direction de l'ensemble des services de l'établissement, ainsi que du chef de la comptabilité lorsque ce dernier possède la qualité de comptable public ». Autrement dit, seul le chef de l'établissement et l'agent comptable public relèvent de la compétence administrative.

[429] CEF, sect., 25 janvier 1952, BOGLIONE et autres, rec. p.55
[430] CEF, sect., 8 mars 1957, JALENQUES de LABEAU, rec. p.151

Aujourd'hui, la jurisprudence récente française est fidèle[431] à la solution de l'arrêt « JALENQUES de LABEAU », et seule une disposition édictée par législateur peut déroger à ces principes[432]. Certains auteurs[433] considèrent que les restrictions introduites par l'arrêt de 1957 sont source d'inconvénient puisqu'il peut y avoir dans certains établissements publics un ou des directeurs généraux, et il y a d'autre part un conseil d'administration et un président de ce conseil qui même « s'il n'assure pas la direction générale, est la plus forte autorité de l'établissement ». Il est donc « anormal et fâcheux que l'on ait à discriminer au sein de ce qui constitue la tête ou l'Etat-major de l'établissement.

A notre sens, cette opinion est fort justifiée. Lorsqu'on est en présence d'un établissement public dont les fonctions de direction sont démultipliées, d'un établissement dont la direction est partagée entre plusieurs responsables, ce qui est souvent le cas lorsque ledit service ou établissement en cause est géré par une entreprise privée. Mais lorsque la direction de l'établissement est attribuée à un seul chef, à une seule tête de direction il n'y a pas lieu, à notre sens, à élargir la conception du personnel-directeur, car on ne doit pas oublier qu'on est en présence d'un service qui applique les règles de droit commun et, qui par principe, doit relever de la seule compétence du juge judiciaire, vu sa ressemblance quasi-complète au secteur privé. Il faut en outre signaler le cas des agents non recrutés par contrat puisque les agents nommés par un acte unilatéral sont vis-à-vis de l'administration dans une situation règlementaire et statuaire[434].

La réponse donnée par l'arrêt de 1923 est claire et précise et ne supporte aucune interprétation, sauf les exceptions concernant le directeur et l'agent comptable ou dérogations résultant des textes. Les agents sont des agents de droit privé à condition

[431] TCF, 15 mars 1999, FAULCON, rec. p.452
[432] CEF, sect., 15 décembre 1967, LEVEL, rec. p.501
[433] CHAPUS R, op.cit p.826
[434] C'est l'article 4 de la loi du 13 juillet 1983, portant droits et obligations des fonctionnaires

que leur recrutement ait été fait par contrat[435], et la compétence judiciaire s'impose même si le contrat contient des clauses exorbitantes.

Enfin, il faut signaler que le juge administratif retrouve compétence si le litige concerne un agent public détaché dans le service public industriel et commercial[436] ou encore au personnel qui est resté dans un statut de droit public en cas de transformation d'un service ou d'un établissement en établissement public industriel ou commercial[437].

Au niveau du personnel du service public industriel et commercial, le juge administratif libanais semble parfois faire une sélection parmi les principes ci-dessus posés par la jurisprudence française. Ainsi tantôt décide-t-il que les litiges personnels naissant entre le service public industriel et commercial et ses personnels et même si leur statut était semblable au statut des fonctionnaires publics et quelles que soient la nature de leur désignation et les fonctions qu'ils exercent, rentrent dans la compétence du juge judiciaire, et sont soumis au régime du droit commun, et ne sort pas de cette compétence que la personne chargée de gérer les différentes sections de l'établissement et le chef de la comptabilité s'il a la qualité de comptable public vue la nature de ces deux fonctions[438].

Et tantôt choisit-il de considérer que les litiges naissant entre le service public industriel et commercial et ses agents à l'exception du président directeur général et les membres du conseil d'administration désignés par décret et le chef de la comptabilité s'il a la qualité de comptable public relèvent de la compétence judiciaire[439].

Somme toute, la jurisprudence libanaise se trouve parfois fidèle à la jurisprudence JALENQUES de LABEAU, ou bien plus restrictive dans la détermination de la conception des fonctionnaires directeurs, ou même encore extensive, fidèle à l'arrêt « BOGLIONE »[440] dans lequel l'homologue français considérait que les agents du

[435] Dans certaines entreprises, les agents sont soumis à des dispositions adaptées par voie unilatérale. La jurisprudence a décidé que dans ce cas on est en présence d'acte administratif dès lors qu'ils sont relatifs à l'organisation du service, TCF 15 janvier 1968, Compagnie Air-France/époux BARBAR
[436] CEF, 21 juin 1935, MAUREAU, rec. p.701
[437] CEF, 24 janvier 1905, L'HERBER, rec. p.60 et TCF, 24 octobre 1994, Préfet de la région d'Île-de-France préfet de Paris/Fédération syndicale SUDPTT, rec. p.608
[438] CEL, 30 octobre 1985, NASSAR/Etablissement d'eau de METN, RJA, n2, p246
[439] CEL, 3 avril 1985, NAMMOUR/Banque du Liban et Etat, RJA, n2 p.187
[440] CEF, sect., 25 janvier 1952, BOGLIONE et autres, précité

service public industriel et commercial sont soumis à un régime de droit privé « à l'exception de celui d'entre eux » qui exerce la direction de l'ensemble du service, voire même à l'arrêt «NAMMOUR» précité, en y incluant les membres du conseil d'administration.

Dans ces arrêts récents, le Conseil d'Etat libanais semble hésiter entre ces diverses jurisprudences sans trancher définitivement la conception du fonctionnaire directeur.

C'est ainsi que dans son arrêt rendu le 7 janvier 2003 « MHANA »[441] le Conseil d'Etat libanais décide que la compétence des juridictions administratives est strictement limitée dans un service public industriel et commercial « aux litiges relatifs au président et aux membres du Conseil d'administration et au fonctionnaire qui gère tout l'établissement et au comptable s'il a la qualité de comptable public ».

Dans cet arrêt le Conseil d'Etat libanais donne une définition du fonctionnaire qui dirige l'établissement en cause en déclarant qu'il est « le premier fonctionnaire responsable de la direction de toutes les sections de l'établissement et dont la responsabilité se limite à une personne, comme c'est le cas d'un chef d'une entreprise privée ».

Dans son arrêt « HABIB »[442] du 29 janvier 2007, le conseil fait également rentrer dans la fonction de direction, déterminant la compétence du juge administratif, « les membres du conseil d'administration, les fonctionnaires directeurs, le comptable de statut de comptable public et aussi les représentants de l'administration et les personnels qui ont pour mission de diriger l'établissement ». Cet arrêt ajoute deux catégories nouvelles de personnels qui ont la qualité de fonctionnaire de direction, les représentants de l'administration et tous les agents qui ont pour fonction de diriger l'établissement public industriel et commercial. On peut en déduire que ces derniers peuvent être en nombre, et on revient ici à la conception de ceux qui « exercent la direction de l'ensemble du service », qui a existé dans la jurisprudence française[443].

---

[441] CEL, 7 février 2003, MHANA, RJA n19 p.449
[442] CEL, 5 août 2007, HABIB, n23 p.5
[443] CEF, sect. 25 janvier 1952, BOGLIONE et autres précité

En revanche, dans un autre arrêt du 21 septembre 2007, le Conseil d'Etat libanais revient à une conception plus restrictive de la fonction de direction et jugeant qu'en relèvent seuls « le fonctionnaire qui dirige tout l'établissement et son premier responsable de sa gestion, et le chef de comptabilité[444] ». Dans l'arrêt précité, le Conseil d'Etat libanais semble se suffire de la qualité d'un comptable public. On peut penser que cet arrêt s'il a été restrictif au niveau de la fonction de direction, en revanche a été extensif au niveau du personnel chargé de la comptabilité de l'établissement public industriel et commercial, puisque désormais quelle que soit sa qualité de comptable public ou de simple chef comptable, les litiges naissant entre lui et l'établissement public industriel et commercial relèvent de la compétence du juge administratif.

En outre, concernant les personnels autres que ceux à la tête de la direction, le Conseil d'Etat libanais déclare toujours son incompétence dans les litiges entre ces derniers et l'établissement ou le service public industriel et commercial, même si « leur régime est similaire à celui des fonctionnaires de l'Etat et quelle que soit la méthode de leur institution et les personnels qui les gèrent[445] ».

Après avoir déterminé la compétence concomitante des deux ordres de juridiction dans le cas des litiges entre le personnel et le service public industriel et commercial, il convient d'examiner le cas des litiges concernant l'organisation dudit service.

2- Les litiges concernant l'organisation d'un service public industriel et commercial

Ces litiges sont en principe relatifs aux actes administratifs concernant la création, l'organisation et le contrôle du service.

En effet, quelle que soit l'étendue de la compétence des services publics industriels et commerciaux, le judiciaire ne dispose pas d'une plénitude de juridiction. Il ne peut, en principe, connaître la validité des actes administratifs concernant lesdits services.

[444] CEL, 27 janvier 2007, ISMAYEL, RJA n23 p.1532
[445] CEL, 6 juin 2006, JABBOUR, RJA n22 p.974

Tout d'abord les actes touchant à l'organisation du service public sont des actes administratifs dont l'appréciation ne peut appartenir qu'à la juridiction administrative. C'est le contentieux dit des actes règlementaires qui sont pris par les autorités administratives, des actes qui d'après la jurisprudence française, concernent les personnels du service public industriel et commercial ou le statut de ce personnel ou d'actes généraux divers[446].

Cette solution cesse en principe de s'appliquer et la compétence redevient judiciaire si le règlement émane des autorités d'une personne privée[447]. Mais le Tribunal des Conflits français a depuis presque un demi-siècle admis la compétence administrative au cas où le règlement émane d'une personne privée dans son arrêt du 25 janvier 1968, « Compagnie Air-France/Epoux BARBIER [448] ». Dans ledit arrêt, la haute juridiction affirme que « si la compagnie Air-France chargée de l'exploitation aérienne est une société anonyme c'est-à-dire une personne morale de droit privé, et si par suite, il n'appartient qu'aux tribunaux de l'ordre judiciaire de se prononcer au fond sur les litiges individuels concernant les agents non fonctionnaires de cet établissement, les juridictions administratives demeurent en revanche compétentes pour apprécier par voie de question préjudicielle la légalité des règlements émanant du conseil d'administration qui touchant à l'organisation du service public présentent un caractère administratif ». Cette jurisprudence a été confirmée tout au long du siècle dernier et au début de ce siècle. C'est ainsi que dans un arrêt du 17 avril 2000[449] que le Tribunal des Conflits décide que « les personnels de la société Air-France sont au nombre des catégories de personnels relevant d'un statut règlementaire particulier, qui n'est susceptible d'être complété par des conventions ou accords d'entreprises … que les dispositions statuaires élaborées par le conseil d'administration puis soumises à l'approbation de l'autorité de tutelle apparaissent comme des éléments de l'organisation du service public exploité, qui présentent le caractère d'un acte administratif règlementaire que la juridiction administrative est seule compétente pour en apprécier la légalité ».

---

[446] CEF, 15 juillet 1954, Société aciéries ST.FRANCOIS, rec. p.482 à propos des règlements organisant le droit de grève et CEF, 10 novembre 1961, MISSA, rec. p.636, RDP 1962 p.721 note WALINE
[447] TCF, 12 janvier 1961, ROLAND, rec. p.866
[448]TCF, 12 janvier 1968, Epoux BARBIER, rec. p.789 et TCF, 22 avril 1974, Directeur général de la sécurité d'Orléans/BLANCHET, rec. p.791
[449] TCF, 17 avril 2000, COLLET et autres/Air-France, rec. p.760

Mais cette jurisprudence a connu récemment des limitations par deux arrêts du Tribunal des Conflits rendus le 15 décembre 2008[450]. Dans ces deux décisions, le Tribunal des Conflits donne une solution qui reconnaît au juge judiciaire la compétence en la matière et réduit considérablement le champ d'application de la notion de mesures relatives à l'organisation du service public, puisque sont expressément exclues de leur champ celles qui tendent à définir les conditions d'emploi, de formation professionnelle, de travail et les garanties sociales des agents des établissements publics industriels et commerciaux et des entreprises à statut. Toutefois, le Tribunal des Conflits affirme la compétence de principe de juge judiciaire d'une réserve lorsque les mesures contestées régissent l'organisation du service public stricto sensu mais sont divisibles du reste de l'accord. Leur légalité ne peut être appréciée que par le juge administratif. Pour comprendre l'importance de cette solution, il est utile de revenir sur les faits des deux décisions. Dans l'espèce « KIM », un médecin qui a adhéré à l'Etablissement français du sang, dès l'entrée en vigueur d'une convention collective du 10 juillet 2001, a assigné son employeur au paiement de rémunérations supplémentaires en invoquant une inégalité du traitement par application de l'adage « à travail égal, salaire égal. Le Tribunal des Conflits juge alors que l'appréciation de la légalité de la convention collective dont dépend la solution du litige relève de la compétence du juge judiciaire. Dans l'espèce « VOISIN », il s'agit d'une action introduite par un agent de la Régie autonome des transports parisiens contre le refus du président-directeur général de revenir sur la dénonciation d'un protocole d'accord pour la mise en œuvre du schéma directeur des réseaux. Le Tribunal juge que cette action relève de la compétence judiciaire car ce protocole, dont l'objet est d'aménager les conditions d'emploi et de travail des agents, constitue un accord collectif complétant les dispositions statutaires des agents de la Régie autonome des transports parisiens et sa dénonciation n'est pas détachable de cet accord. La solution du Tribunal des Conflits remet en cause les principes posés presque quarante ans auparavant par la jurisprudence époux BARBIER puisque le juge judiciaire voit sa compétence élargie en matière de services publics industriels et commerciaux. Enfin, et surtout, il faut signaler que le Conseil d'Etat retient la compétence administrative chaque fois que les dispositions en cause touchent exclusivement à l'organisation même du service public

[450] TCF, 15 décembre 2008, VOISIN/RATP et 15 décembre 2008 KIM/Etablissement français du sang, rec. p.563

industriel et commercial[451]. D'autre part, les litiges concernant l'exercice par le concédant de ses pouvoirs de contrôle sur le concessionnaire sont encore de la compétence administrative. C'est ainsi que le juge administratif connaît des recours en annulation exercés contre le refus du concédant de contraindre le concessionnaire au respect du contrat[452]. La solution s'applique d'une manière générale aux litiges intéressant l'exercice ou le refus d'exercice des pouvoirs de contrôle de l'administration sur le service[453]. La compétence reste donc administrative en ce qui concerne les obligations de droit public de l'Etat à l'égard d'un service public industriel et commercial[454].

En outre, lorsqu'il appartient à des autorités administratives de prendre des décisions particulières concernant les dirigeants ou le personnel d'un service public industriel et commercial, les litiges concernant ces actes relèvent du juge administratif même si les intéressés sont placés dans une situation de droit privé[455]. En revanche, les mesures individuelles et plus généralement non règlementaires ne sont jamais des actes administratifs et échappent par conséquent à la compétence du juge administratif. Il en va ainsi des mesures prises à l'égard des agents du service qui sauf exception ne constituent pas des actes administratifs et sont exclus de la compétence de l'ordre administratif. Mais si, à l'occasion d'un litige concernant ces mesures individuelles, est soulevée la question de l'illégalité d'un acte administratif règlementaire, seule la juridiction administrative est compétente pour en connaître. C'est ainsi que le Conseil d'Etat français a déclaré illégales la clause du règlement intérieur d'Air-France qui accordait au personnel naviguant commercial masculin la possibilité de poursuivre son activité de vol au-delà de cinquante ans et jusqu' à cinquante cinq ans[456], ou encore les clauses du règlement du statut des relations collectives entre un établissement public industriel et commercial et son personnel prévoyant des sanctions pécuniaires pour le personnel[457] et

[451] CEF, 11 février 2010, M.BORRO et autres, rec. p.18
[452]CEF, 21 décembre 1906, Syndicat du quartier Croix-de-Seguey-Tivoli, rec. p.969
[453] CEF, 24 avril 1942, Air-France, rec. p.134 et 5 mai 1962, Ville de LYON, rec. p.131 et 26 mai 1967, Syndicat national des pilotes de ligne, rec. p.731
[454] TCF, 12 juin 1961, ADAM rec., p.869
[455]CEF, 18 juin 1948, VINCENT, rec. p.279 et 31 mai 1957, BALPÉTRÉ, rec. p.362
[456] CEF, sect. 6 juin 1981, Melle. BAUDET, rec. p.53
[457] CEF, Ass., 1 juillet 1988, BILLARD et VOLLE, rec. p.268

des mesures discriminatoires à l'encontre des grévistes en matière d'avancement[458]. En revanche, et « si par exception, le juge administratif est compétent pour connaitre des conclusions, même lorsqu'elles sont présentées par un usager, tendant à l'annulation pour excès de pouvoir des mesures relatives à l'organisation d'un tel service, comme les tarifs, il n'en va pas de même lorsque le litige tend à la réparation des conséquences nées de l'application individuelle à un usager de ces tarifs [459]».

Au Liban, la doctrine s'est montrée, en la matière, beaucoup plus prolixe que la jurisprudence.

Ainsi, M. Albert SERHAN, M. Ziad AYOUB et M. Youssef GEMMAYEL[460] considèrent que le service public industriel et commercial, du fait qu'il garde sa qualité de service public, est soumis au régime juridique des services publics en général, à savoir aux règles de création, d'organisation et d'abrogation dudit service. Par conséquent, pour garantir le respect des règles d'organisation du service public, les usagers peuvent accéder au juge judiciaire directement ou au juge administratif « pour annuler les décisions règlementaires et pour excès de pouvoir »[461]. Si la compétence du juge administratif ne fait pas de doute dans le cas de l'organisation du service public industriel et commercial, surtout au niveau des actes règlementaires, on conçoit mal, comment suivant cette doctrine, le juge judiciaire peut annuler pour excès de pouvoir un acte règlementaire relatif à l'organisation du service public industriel et commercial. Certes, ladite doctrine pose ce principe sans faire référence à aucune jurisprudence, on peut penser qu'il s'agit d'une allusion implicite au revirement jurisprudentiel français qui a vu le juge judiciaire recevoir récemment compétence dans les litiges relatifs aux conventions de service public industriel et commercial. Mais cette nouvelle jurisprudence reste limitée aux conventions collectives ou accords d'entreprise conclus par des établissements publics industriels et commerciaux et ne s'étend point aux actes qui « touchent à l'organisation même du service public[462] ».

---

[458] CEF, 12 novembre 1990, MAHLER, rec. p.321
[459] CAA Lyon, 14 avril 2005, Communauté de communes du Canton de Monestier-de-Clermont n99LY02486
[460] Op. cit. p.87
[461] Ibidem, p.88
[462] CEF, 11 février 2010, Mme. BORRO et autres, précité

M. Edward EID considère quant à lui « toutes les décisions et mesures qui émanent du pouvoir exécutif et qui comprennent la création et l'abrogation et l'organisation du service public industriel et commercial ou son contrôle, sont considérées comme des actes administratifs et rentrent dans la compétence du juge administratif les litiges relatifs aux dits actes[463] ». Mais la doctrine libanaise ne se réfère pas à des arrêts libanais, elle se fonde sur la jurisprudence française. Une lecture de la jurisprudence libanaise en la matière démontre que les arrêts concernant l'organisation du service public industriel et commercial sont en nombre très faible. En effet, il faut mentionner un arrêt parmi les rares décisions intervenues en la matière, un arrêt fort important et récent, rendu le 9 juin 2014 dans lequel le Conseil d'Etat juge que « si toutes les relations naissantes entre un établissement public industriel et commercial, comme l'Electricité du Liban et les usagers, concernant les décisions individuelles et les relations contractuelles, et qui lient ces derniers à ce service, sont soumises au droit commun et par conséquent à la compétence du juge judiciaire, il reste que les actes règlementaires pris par ces établissements soumis au régime de droit public relèvent de la compétence du juge administratif ». En l'occurrence, il s'agissait d'une décision du président du conseil d'administration de l'établissement de l'Electricité du Liban, concernant la fixation des tarifs mensuels de la consommation de l'électricité, mais on peut conclure du considérant principal précité que le Conseil d'Etat libanais a voulu implicitement mais nécessairement affirmer que quel que soit l'acte règlementaire (acte règlementaire relatif à l'organisation du service ou touchant à son fonctionnement) en cause, la compétence est toujours administrative pour connaître de la légalité de ces actes.

Dans un autre arrêt rendu le 28 mai 2002[464] où il s'agissait d'un recours contre un tarif imposé par la société d'Electricité du Liban, le Conseil d'Etat pose le principe que tout usager peut former recours devant le juge de l'excès de pouvoir contre les actes administratifs règlementaires.

Le Conseil d'Etat libanais considère donc que lorsque le litige en cause vise un acte règlementaire, la compétence reste toujours administrative.

---

[463] EID E, op.cit, p.222
[464] CEL, 28 mai 2002, CHABCHAB, RJA, n19 p.838

Qu'en est-il des litiges concernant les usagers des services publics industriels et commerciaux ?

3- Les litiges relatifs aux usagers du service public industriel et commercial

Les litiges naissants entre les usagers et le service public industriel et commercial, a connu une jurisprudence abondante en France (a) et au Liban (b).

a- L'état jurisprudentiel en France

L'usager du service public industriel et commercial peut être défini comme toute personne bénéficiant des prestations de ce service[465]. La jurisprudence française, dans un premier temps considérait que le lien entre l'usager et le service public industriel et commercial est uniquement un lien contractuel[466].

Mais l'inconvénient majeur de cette solution était que lorsque le contrat contenait des clauses exorbitantes la compétence redevient administrative vu la nature administrative dudit contrat[467].

Pour remédier à ce défaut, la jurisprudence française considère avec sagesse que la compétence judiciaire en la matière est fondée sur la considération que « les liens existant entre les services publics industriels et commerciaux et leurs usagers sont des liens de droit privé »[468] ce qui entraîne ipso facto la compétence judiciaire.

La jurisprudence a également, et pour mettre fin à des complications inutiles, établi en la matière un bloc de compétence. Elle décide que la compétence judiciaire liée aux rapports entre l'usager et le service public industriel et commercial s'applique même si le contrat contient des clauses exorbitantes du droit commun. L'arrêt de principe est celui

[465] AUBY et DRAGO, op. cit. p.549
[466] CEF, 10 juillet 1957, Delle. DEMANGEON, rec. p.1237 et CEF, 20 octobre 1950, STEIN, rec. p.585 et Cass. Civ. 25 juin 1941, D.1943.12
[467] TCF, 17 octobre 1966, Dame CANASSE, D.1967, p.251
[468] CEF, sect. 13 janvier 1961, Département du Bas-Rhin, rec. p.38 et CEF, 21 avril 1961, Dame AGNESI, rec. p.253 et CEF, 9 janvier 1981, BOUVET, rec. p.4 et TCF, 12 janvier 1987, Compagnie des eaux et de l'ozone, rec. p.442 et TCF, 29 octobre 1990, MOYAL, RDP 199, p.1252

rendu par le Conseil d'Etat le 13 octobre 1961 établissement « CAMPAGNON-REY »[469], confirmé par le Tribunal des Conflits le 17 décembre 1962 par l'arrêt « Dame BERTRAND »[470] . Dans cet arrêt de principe le Conseil d'Etat décide que « considérant que le service des alcools présente le caractère d'un service public industriel et commercial, qu'il en résulte que les rapports entre ledit service et ses usagers sont des rapports de droit privé, qu'il n'appartient dès lors qu'à l'autorité judiciaire de connaître les litiges auxquels ils peuvent donner lieu quelles que soient d'ailleurs les clauses insérées dans les contrats passés avec les intéressés ».

Plus généralement, le Tribunal des Conflits dans son arrêt du 16 octobre 2006[471], pose l'équation suivante « lorsqu'un établissement public tient de la loi, la qualité d'établissement industriel et commercial, les contrats conclus pour les besoins de ses activités relèvent de la compétence de la juridiction judiciaire ».

Il en résulte que les relations des services publics industriels et commerciaux avec leurs usagers relèvent toujours du droit privé et les litiges auxquels elles donnent lieu sont de la compétence des juridictions judiciaires[472]. La solution reste intacte même si l'usager est une personne publique[473].

La solution ainsi consacrée n'est en rien liée à l'existence d'un contrat unissant l'usager au service[474]. D'ailleurs même en l'absence de contrat entre l'usager et le service public industriel et commercial, la compétence reste judicaire[475]. D'ailleurs le contentieux des dommages causés à l'usager par la puissance publique relève aussi de la compétence judiciaire[476]. Le principe du bloc de compétence prévaut dans ce cas sur le principe

[469] CEF, 13 octobre 1961, Etablissement COMPAGNON-REY, rec. p.567
[470] TCF, 17 décembre 1962, Dame BERTRAND, rec. p.832
[471] TCF, 16 octobre 2006, Caisse centrale de réassurance/ Mutuelle des architectes français, rec. p.640
[472] Cass. civ, 1ere chambre, 20 juin 2006, Bull. civ., I, n324 p.280 et CAA Bordeaux, 3 février 2014, Association « La vie du voyage », n12BX01928
[473] CEF, 4 novembre 2005, Ville de DIJON, rec. p.772
[474] CAA Lyon, 4 juillet 2013, Mme. B, n12LY03088, inédit
[475] TCF, 24 juin 1954, Dame GALLAND, rec. p.717 et CEF, 20 juin 1988, SCI la colline rec. p.22
[476] CAA Lyon, 9 janvier 2014, M. C.A et Mme. E.D/Société anonyme d'économie mixte des remontées mécaniques et des pistes du Grand Bornand et la Commune du Grand Bornand, n13LY02160

de l'effet attractif des travaux publics[477] . L'on doit aussi envisager le cas des candidats à l'usage du service. Lorsqu'une personne demande à bénéficier des prestations du service public industriel et commercial, le litige portant sur le principe ou les modalités de l'utilisation relève de la juridiction judiciaire et les candidats usagers sont assimilés à des usagers effectifs. Les actes provoqués par le refus d'un maire d'autoriser un branchement sur le réseau de distribution de l'eau et plus généralement par les refus de raccordements aux réseaux assurant la distribution des prestations du service[478] relèvent par conséquent de la compétence du juge judiciaire. En outre la Cour d'Appel administrative[479], et concernant une décision du SPIC de réserver le bénéfice d'une subvention de 30% aux usagers lui confiait les travaux de mise aux normes de leur installation d'assainissement non collectif, juge que la contestation d'un usager du service sur le fait que la réduction ainsi prévue n'est accordée que dans le cas d'une maîtrise d'ouvrage publique, constitue un litige « qui met en cause des rapports de droit privé entre un service public industriel et commercial et son usager », et par conséquent ce litige « ne relève pas de la compétence de la juridiction administrative »

Rentre aussi dans le champ de cette compétence l'accident survenu à une personne alors qu'elle se trouvait dans le hall des marchandises d'une gare en vue de procéder à l'expédition d'un colis[480] même si le contentieux n'est celui des rapports entre le service et un usager que si ce contentieux est survenu à l'occasion de la fourniture des prestations.

Le rapport reste établi entre l'usager et le service public industriel et commercial lorsque l'usager réclame réparation des préjudices résultant de la mauvaise qualité des prestations, de leur irrégularité ou de leur interruption.

---

[477] TCF, 24 juin 1954, Dame GALLAND précité il s'agissait dans l'arrêt d'une incendie provoquée dans un immeuble par le feu, qui s'est propagée jusqu'à lui en conséquence de non- isolement du réseau de distribution électrique, et CEF, sect. 22 janvier 1960, GLADIEU et autres, rec. p.52, il s'agissait de fuite de gaz ayant provoquée une explosion dans la cave d'un immeuble et TCF, 2 juillet 1984, COURQUIN, DA 1984 n370 accident subi par l'usager d'un abattoir municipal et dû à l'aménagement des locaux et Cass. civ, 1ere chambre 17 novembre 1897, JCP 1988, IV p.30 il s'agissait des dégâts causés à la maison d'un abonné à l'électricité par le mauvais état d'un ouvrage public contribuant à la distribution du courant

[478] CEF, 21 avril 1961, Veuve AGNESSI, rec. p.523

[479] CAA Nantes, 11 mars 2014, Communauté de Communes du pays de BAUD, n12NT00073, inédit au recueil LEBON

[480] TCF, 10 octobre 1966, Veuve CANASSE, p.834

C'est ainsi que suite à l'interruption du service pour cause de guerre, le Tribunal des Conflits décide que « les actions relatives à la réparation des dommages causés aux usagers d'un service public industriel et commercial par l'interruption ou les irrégularités du service intervenant nécessairement en égard à leur objet, les rapports entre le service et l'usager pris en cette qualité relèvent par suite, quelle que soit la cause des perturbations, de la compétence des tribunaux judiciaires »[481].

Enfin, et surtout il importe de distinguer la notion d'usager du service public de celle d'usager de l'ouvrage public[482]. La compétence dans ce dernier cas est toujours administrative. Pour illustrer le cas, on peut s'appuyer sur l'arrêt rendu par le Conseil d'Etat le 24 novembre 1967 « Delle. LABAT »[483]. Il s'agissait d'un accident causé par l'effondrement de la marquise surplombant le quai d'une gare sous le poids des spectateurs qui s'y étaient hissés lors de la manifestation commémorative organisée par le centenaire d'une ligne de chemin de fer. La marquise était un accessoire du quai de la gare lequel constitue un ouvrage public, les victimes avaient la qualité d'usagers de l'ouvrage sans être pour autant usagers du service public industriel et commercial géré par la SNCF, compte tenu des raisons de leur présence dans la gare. Alors s'agissant d'un dommage de travaux publics, la compétence est évidemment celle de la juridiction administrative[484].

Après l'exposé de la jurisprudence française concernant les rapports du service public industriel et commercial avec les usagers, quelle est l'attitude de la jurisprudence libanaise?

---

[481] TCF, 15 décembre 1980, TETTARD, rec. p.643 et TCF 9 juin 1986, Société amicale réunionnaise, rec. p.451

[482] CAA Marseille, 7 novembre 2013, M.A.C/Société nationale de chemin de fer, n12MA01117, inédit au recueil LEBON. S'agissant d'une personne qui traversait le hall de la gare de NIMES en se rendant à la Boulangerie située dans l'enceinte du bâtiment et qui a été victime d'une chute du fait de la présence d'une falque de vomissure répandue sur le sol, la cour juge que la victime a la qualité d'un usager de l'ouvrage public et l'action en responsabilité relève de la compétence du juge administratif, et dans le même sens, CAA Versailles, 31 octobre 2013, Société COVEA FLEET-AUTO FLOTTES, et CAA Lyon, 18 juillet 2013, Mme. B.A/Centre des congrès d'Aix-les-Bains, précité

[483] CEF, sect., 24 novembre 1967, Delle. LABAT, rec. p.444

[484] Voire dans le même sens, CEF, 15 mars 1990, Mme. DECLERCK, rec. p.965 qualité de tiers, par rapport au service de chemin de fer de l'utilisateur d'un passage à niveau

b- L'état jurisprudentiel au Liban

La jurisprudence libanaise influencée toujours par son homologue française applique les mêmes principes que ceux auxquels ont recours le juge administratif et le juge judiciaire français.

En effet, le Conseil d'Etat libanais affirme constamment que les relations entre le service public industriel et commercial et ses usagers sont soumis à un régime de droit privé et que les litiges qui en naissent sont soumis à la compétence de la juridiction judiciaire.

C'est ainsi qu'en distinguant entre les services publics administratifs et les services publics industriels et commerciaux, que le Conseil délivre que « la jurisprudence de ce Conseil est stable à considérer que le Conseil d'Etat est l'autorité compétente pour connaitre des litiges naissants entre les établissements publics administratifs et leurs usagers ou ceux bénéficiant de ces services. Mais les litiges naissant entre les établissements publics à nature industriel et commercial et ses bénéficiaires sont soumis à la compétence judiciaire »[485].

D'une façon plus précise, le Conseil d'Etat ajoute que « les relations de l'établissement public industriel et commercial et les usagers de ses services sont régies par le droit privé et les juridictions judiciaires sont seules compétentes en principe pour statuer sur les litiges qui peuvent naître entre lui et les usagers »[486]. Le Conseil d'Etat libanais interprète la notion d'usagers du service d'une façon restrictive. Il a ainsi considéré que le propriétaire d'un immeuble qui présente une demande devant l'Etablissement public pour le logement (qui est certainement un établissement public industriel et commercial) pour solliciter une amélioration de son immeuble (c'est-à-dire pour construire un étage en plus) ne rentre pas dans la catégorie des usagers dudit établissement, et cela sur la base de la loi n539/1996 (loi de recréation de l'Etablissement public du logement). Pour mieux envisager l'intérêt de cet arrêt, il faut de prime abord analyser de près ses faits juridiques et matériels. La loi n6/80 a autorisé chaque propriétaire d'un immeuble à construire au maximum un étage en plus, en contrepartie du versement d'une somme d'argent à

[485] CEL, 12 avril 2009, BALLOUTE, inédit
[486] CEL, 5 février 2002, Société du groupement RIYAD, RJA n17 p.424

l'Etablissement public du logement. En outre, et d'après ladite loi, ce dernier est l'autorité compétente pour octroyer l'autorisation de construire.

Un propriétaire d'un immeuble présente une demande devant ledit établissement qui refuse de lui octroyer l'autorisation. Le Conseil d'Etat en déclarant que le propriétaire n'a pas la qualité d'usager d'un établissement public industriel et commercial de logement adopte le raisonnement suivant « considérant que, mis à part l'objectif de donner à l'établissement public de logement l'autorité de percevoir la taxe imposée pour octroyer l'autorisation, ladite activité de l'établissement sort de son caractère commercial car il est relié à l'amélioration du facteur d'investissement (de l'immeuble et qui signifie l'amélioration de nombres des étages) c'est-à-dire au service public de la construction et non à l'activité (commerciale)[487] » et le Conseil ajoute que « la doctrine et la jurisprudence considèrent que la question des impôts et taxes rentrent dans les prérogatives de puissance publique et que toutes les actions entre les personnes de droit public et les tiers basées sur l'exécution d'un service public ou la non exécution ou la mauvaise exécution sont de la compétence de la juridiction administrative ».

Le raisonnement ainsi que le résultat que le Conseil d'Etat a adopté dans ledit arrêt sont susceptibles d'être discutés. En effet, la loi n6/80 a ajouté une nouvelle compétence à l'établissement public de logement qui est celle d'octroyer une autorisation de construire un étage en plus en contrepartie du payement d'une somme d'argent. L'établissement est toujours de nature industrielle et commerciale et comment peut-on ne pas considérer comme usager le bénéficiaire de ses services et prestations, et particulièrement le propriétaire d'un immeuble qui demande l'octroi de ladite autorisation après le payement de la somme requise ». A notre sens, ce propriétaire ne peut pas être perçu comme un tiers puisqu'il demande le bénéfice du service de l'Etablissement public du logement. C'est ce qu'on appelle dans la jurisprudence française un candidat usager et il doit être traité comme un usager proprement dit. Dès lors, les litiges qui naissent entre lui et le service public industriel et commercial relèvent de la seule compétence du juge judiciaire et la jurisprudence française est sur ce point constante.

[487] CEL, 23 avril 2003, FARAH, RJA, n19 p.848

Dans un autre arrêt, le Conseil d'Etat juge que, pour que la compétence du juge judiciaire soit retenue, il faut que l'usager prouve que les dommages qu'il a subi proviennent du service dont il bénéficie et en revanche les dommages qui ne découlent pas dudit service sortent du champ de la compétence du juge judiciaire et intègrent la compétence du Conseil d'Etat puisque la personne n'aura pas dans ce cas la qualité d'usager mais celle d'un tiers[488].

Si le Conseil d'Etat libanais est restrictif au niveau de la détermination de la qualité d'usager, contrairement à la jurisprudence française, il est plus extensif au niveau des contrats liant l'usager au service public industriel et commercial qui sont des contrats de droit privé dont le contentieux se rattache toujours à la compétence judiciaire.

La solution reste applicable même si le contrat contient des clauses exorbitantes de droit commun. Ainsi le Conseil d'Etat déclare que « …les contrats conclus entre le service public industriel et commercial et les usagers sont des contrats de droit commun soumis toujours au droit privé et il revient à la juridiction judiciaire de trancher les litiges qui en naissent même si (lesdits contrats) contiennent des clauses exorbitantes de droit commun »[489]. Le Conseil d'Etat en déduit dans cet arrêt la conséquence que le contrat d'abonnement téléphonique est un contrat de droit privé et les litiges relatifs audit contrat sont de la compétence du juge administratif. Cette jurisprudence est bien établie. Ainsi le Conseil d'Etat, dans un arrêt inédit rendu le 18 juin 2008 « société HEAVY INDUSTRIEL FUELS SARL », affirme que le contrat liant ladite société avec l'Etat contient des clauses exorbitantes de droit commun mais « l'existence de cette clause n'a pas d'effet vu la nature du contrat dont les litiges qui en naissent relèvent de la compétence des juridictions judiciaires surtout que la société requérante est de la catégorie des usagers du service public industriel et commercial »[490].

Cette jurisprudence est constante et ne semble pas appelée à évoluer. D'après un arrêt rendu durant l'année 2014, le 19 février « SAKER/Etablissement de l'électricité du Liban », le Conseil d'Etat libanais applique les mêmes principes posés déjà par la

[488] CEL, 20 avril 2001, NASSOUR, RJA n16 p.638
[489] CEL, 26 février 2001, KASSAB, RJA n16 p.463
[490] CEL, 18 juin 2008, Société HEAVY INDUSTRIEL FUELS SARL, inédit

jurisprudence, à une exception près. Les faits de l'arrêt se résument ainsi : le requérant avait pris une licence en industrie à la direction générale du ministère de l'industrie en date du 27 mai 1983. Cette licence a déterminé les matières que le requérant pouvant produire, et il a été octroyé de la part de l'Etablissement public de l'électricité du Liban en 1992, un prix atténué d'encouragement de fourniture de l'énergie électrique.

Le 7 septembre 2013, le requérant reçoit une facture [de /31, 406,000 L.L/ (livres libanaises)] qui d'après lui dépasse de loin le prix atténué d'encouragement déjà décidé en 1992. Le Conseil d'Etat déclare dans un considérant principal que « la question d'examiner la légalité d'une facture d'électricité sort par principe de la compétence du Conseil d'Etat vu que les conventions conclues par les établissements publics industriels et commerciaux comme l'Etablissement public de l'électricité du Liban avec les usagers de ces services sont soumises en entier au droit privé et entre autre les litiges contractuels relatifs aux charges de la vente de l'énergie électrique et par conséquent à la compétence des juridictions administratives ». Le Conseil d'Etat dans cet arrêt récent, renouvelle les principes classiques de la jurisprudence en la matière.

Mais ledit conseil, après avoir énoncé ces principes, réserve l'exception « des litiges concernant les factures d'électricité relatives à la consommation à domicile», pour lesquelles le législateur a prévu la compétence d'un comité administratif à caractère juridictionnel composé, par application de la loi n482 du 14 décembre 2002 (loi relative à l'exonération et au bilan des impôts et taxes dues par convention de l'électricité et de l'eau) et la compétence du Conseil d'Etat comme juge de cassation par application de l'article 117 du statut du Conseil[491]. Donc l'exception donnée par cet arrêt est de nature législative. C'est un texte de loi qui a donné à ce Conseil spécial à nature juridictionnelle la compétence de trancher les litiges relatifs aux factures de consommation de l'électricité à domicile. Et vu l'article 117 du statut du Conseil d'Etat qui fait de ce dernier un juge de cassation pour les décisions des comités administratifs à caractère juridictionnel, les intéressés peuvent adresser un pourvoi audit Conseil.

[491] CEL, 19 février 2014, SAKER/Etablissement public de l'électricité du Liban, inédit

Par ailleurs, conformément à la jurisprudence française, le Conseil d'Etat libanais considère que la relation entre les usagers et le service public industriel et commercial peut exister en dehors de tout contrat[492]. En outre, le Conseil d'Etat va parfois dans le sens d'une extension de la notion d'usager en jugeant que même si la personne qui utilise le service est dans une situation illégale ou qu'elle n'a apparemment la qualité d'usager, elle doit être considérée comme un usager proprement dit et le contentieux relève de la compétence du juge judiciaire. Il a ainsi été jugé que « la qualité d'usager des prestations du service public industriel et commercial n'est pas liée à l'existence d'une relation contractuelle entre le service public et son usager. Il suffit, pour qu'il y ait qualité d'usager, que la personne concernée ait bénéficié d'une prestation donnée du service public industriel et commercial, même s'il se trouve dans une situation illégale ou qu'il se comporte comme un usager apparent[493] ». Dans l'arrêt précité rendu le 9 juin 2014, le Conseil d'Etat libanais estime « que la conception de l'usager du service public n'est pas liée nécessairement à une relation contractuelle avec ledit service mais il suffit qu'il bénéficie même apparemment des prestations fournies par ce dernier ». Par cet arrêt récent, le Conseil d'Etat libanais confirme d'une part sa jurisprudence antérieure et élargit considérablement la conception de l'usager d'un service public industriel et commercial. Il suffit que l'usager soit apparemment lié auxdits services sans pour autant que ce lien soit contractuel ou quasi-contractuel. En d'autres termes, l'apparence en la matière est suffisante.

Enfin, le cas de la distinction entre l'usager d'un service public et de celle d'usager d'un ouvrage public est présent dans la jurisprudence libanaise. Le Conseil d'Etat n'hésite pas à se déclarer compétent chaque fois que la victime est l'usager d'un ouvrage public. Pour illustrer ce cas, l'exemple de l'arrêt rendu par le Conseil le 21 décembre 2000 « DACROUB »[494]est pertinent. Les faits de l'arrêt se résument ainsi: M. DACROUB a eu un accident de feu dans son établissement dû à un câble d'électricité qui passe sous une voie publique. Etant donné que ledit câble appartient à l'Electricité du Liban, qui est un établissement public industriel et commercial. M. DACROUB intente alors une action de

[492] CEL, 28 octobre 2002, CHBIB, RJA n17 p.838
[493] CEL, 28 mai 2002, CHBIB, précité
[494] CEL, 21 décembre 2000, DACROUB, RJA n16 p.106

réparation de dommages devant le Conseil d'Etat. L'Etablissement public de l'électricité du Liban soulève la question de la compétence du Conseil d'Etat car le requérant a la qualité d'usager d'un service public industriel et commercial, et la compétence est alors judiciaire. Le Conseil d'Etat décide que « même si le requérant est considéré comme usager vu son lien avec ledit établissement par un contrat d'abonnement d'électricité pour son entreprise, mais l'essentiel est de déterminer la nature du câble qui a causé le feu, et si ce câble a la qualité d'un câble public qui passe au-dessous ou au-dessus de la voie publique, ou un câble privé qui passe seulement par chaque étage de l'immeuble de l'entreprise … qu'il ressort (des pièces du dossier) que c'est le câble principal (c'est-à-dire le câble public) qui a causé le dommage, que la juridiction administrative est compétente pour statuer sur un dédommagement de la victime, puisque ledit câble est considéré comme un ouvrage public indépendant du contrat privé, car le dommage n'est pas lié à l'exécution dudit contrat qui relie le service public à l'usager… ».

A côté des deux types principaux de service public : administratif, industriel et commercial, il existe le service public judiciaire où le juge judiciaire dispose d'une très grande marge de compétence.

Section 3 : Service public judiciaire : compétence concomitante des deux ordres juridictionnels

Dans la Constitution française ainsi que libanaise, l'autorité judiciaire bénéficie d'une indépendance par rapport aux autres pouvoirs ou autorités. D'ailleurs c'est le principe de séparation des pouvoirs qui conduit naturellement à affirmer l'incompétence du juge administratif en présence d'activités exercées par l'autorité judiciaire. Ces activités correspondent à un service public dit le service public de la justice judiciaire ou service public judiciaire. La nature de ce service, son aménagement et ses prérogatives ne sauraient le qualifier d'un service public à gestion privée. Partant de là, les litiges le concernant devaient relever normalement de la compétence du juge administratif. Mais la jurisprudence a admis que ce contentieux ou au moins une partie devait être confiée aux

juridictions judiciaires. D'après le grand juriste Edouard LAFERRIÈRE[495], le fondement traditionnel de cette solution réside dans l'idée que les deux ordres de juridiction sont égaux et indépendants et que le juge administratif ne peut exercer un contrôle sur l'activité du juge judiciaire. Le professeur Pierre DELVOLVÉ[496] ajoute que « le fondement de cette jurisprudence c'est le principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires, mais examiner cette fois sous un aspect protecteur de l'indépendance de l'autorité et de la fonction judiciaire, tel qu'il était souligné notamment par l'article 189 de la Constitution de l'an III. Les administrations ne peuvent s'immiscer dans les objets dépendant de l'ordre judiciaire ».

Pour le professeur Georges VEDEL, la compétence de la juridiction administrative ne pouvant s'appliquer qu'aux litiges concernant le pouvoir exécutif, les litiges relatifs à la justice judiciaire, indépendante de l'exécutif en seraient naturellement exclus. Cependant, le juge administratif pourraient intervenir dans la mesure où l'exécutif, l'administration est chargée par la loi de participer à l'organisation ou à l'exécution de ce service[497]. M. Jean-Marie AUBY et M. Roland DRAGO considèrent que le point de vue pourrait être considéré comme justifié si les textes constitutionnels établissent un pouvoir judiciaire distinct et indépendant de l'exécutif. Ce n'est pas le cas dans l'économie de la Constitution de 1958. Par ailleurs, une opposition fondée sur le plan matériel entre la justice judiciaire et l'administration méconnaitrait l'existence de la justice administrative dont la fonction ne se différencie pas fondamentalement de celle des tribunaux judiciaires. Il est donc préférable de considérer en droit positif que la justice judiciaire constitue un service public relevant comme les autres de l'exécutif[498].

C'est ainsi que la jurisprudence fidèle aux principes déjà dégagés applique au service public judiciaire la distinction entre les mesures concernant l'organisation du service

[495] LAFERRIÈRE E, Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux, volume 2, 2ème édition 1896. Volume I p.486

[496] DÉLVOLVÉ P, Conclusions sur CEF, 7 juin 1951, Epoux NOUALEK, rec. p.636

[497] VEDEL G, Les bases constitutionnelles du droit administratif, CE, et DOC, 1954 p.32

[498] AUBY et DRAGO, op. cit p.605, C'est cette justification qui nous a permis de faire introduire une section relative au service public judiciaire. En effet, ce dernier quelque soit la nature de son aménagement et de ses prérogatives, il reste un service public que contrôle l'exécutif. On y ajoute à cela que lorsque le corps judiciaire administre ce service il a recours certainement à des matières administratives. En d'autres termes, il prend des décisions d'administration semblables aux actes pris par l'administration, et la compétence judiciaire peut être en l'occurrence considérée comme une compétence en matière administrative.

public de la justice et celles de son fonctionnement. Cette distinction a été explicitée et confortée par un arrêt de principe rendu par le Tribunal des Conflits français en 1952 dit « Préfet de la GUYANE ». Les faits de cet arrêt se résument ainsi : des juridictions en GUYANE n'ont pas pu fonctionner pendant un certain temps parce que les magistrats nécessaires à leur activité n'avaient pas été nommés en temps utile. Les officiers ministériels de la GUYANE, lésés par cette situation intentèrent une action en indemnité contre l'Etat devant les juridictions civiles. Le préfet élève alors le conflit. Le Tribunal des Conflits décide que « les actes incriminés sont relatifs non à l'exercice de la fonction juridictionnelle mais à l'organisation même du service de la justice ; que l'action des requérants a pour cause le défaut de constitution des tribunaux de première instance et d'appel dans le ressort de la GUYANE, résultant du fait que le gouvernement n'a pas pourvu effectivement ces juridictions des magistrats qu'elles comportaient normalement, qu'elle met en jeu la responsabilité du service public indépendamment de toute appréciation à porter sur la marche même des services publics ; qu'il appartient dès lors à la juridiction administrative d'en connaître[499] ».

Ces principes posés par l'arrêt « préfet de la GUYANE » sont depuis appliqués par une jurisprudence constante et elle a été transposée entièrement par la jurisprudence libanaise. Mais force est de constater, comme le note le professeur René CHAPUS[500], que cette distinction est fondée sur un caractère matériel et non organique. En d'autres termes, la qualification de l'acte litigieux (détermination de la compétence) dépend de ce qu'il est en lui-même un acte d'organisation ou un acte d'exécution du service et non de la qualité personnelle (magistrat judiciaire ou agent de l'administration) de son auteur »[501]. Il en résulte, qu'au niveau du service public judiciaire, s'agissant de la répartition des compétences, il convient de s'intéresser d'abord aux actes relatifs à l'organisation du service (I) puis aux actes relatifs au fonctionnement du service (II).

[499] TCF, 27 novembre 1952, Préfet de la GUYANE, rec. p.642, GAJA op.cit p.439
[500] CHAPUS R, Droit administratif général, op. cit. p.950
[501] Ibidem, p.950

I- Les actes relatifs à l'organisation du service public judiciaire

Ce sont les actes administratifs touchant à la création des tribunaux, leur répartition sur le territoire, leur organisation générale, la nomination des magistrats et tout ce qui concerne le déroulement général de leur carrière, leur rémunération, leur avancement et les mesures disciplinaires intéressant les magistrats du siège, leur cessation de fonctions. Toutes ces questions ne concernent pas l'exercice même de la fonction judiciaire. Elles constituent des éléments de l'organisation du service public de la justice dont les pouvoirs publics ont la responsabilité et dont le Conseil d'Etat a le contrôle juridictionnel »[502]. En d'autres termes, comme le note M. Claude GOUR[503] « administrer le service judiciaire c'est organiser sur le plan concernant les juridictions et les organes judiciaires connexes, pourvoir les cours et les tribunaux en magistrats, assurer leur répartition … nommer les officiers ministériels et contrôler leur compagnies, veiller à la bonne répartition des offices, assurer la présence des auxiliaires de justice prés des tribunaux, gérer la carrière des magistrats et maintenir la discipline des agents judiciaires dans leur ensemble ».

La juridiction administrative est ainsi compétente pour connaître de la légalité d'un décret supprimant un tribunal de première instance[504], ou encore d'un décret relatif à la création d'une Cour d'Appel[505], ou fixant l'organisation d'une juridiction pénale[506] et d'un décret désignant les membres d'une juridiction militaire française. Le Conseil d'Etat déclare sa compétence lorsqu'il s'agit d'un décret procédant à une réforme d'ensemble. C'est ainsi que dans un arrêt du 19 février 2010 [507], il s'agissait d'un recours en annulation pour excès de pouvoir contre le décret n2008-236 du 4 mars 2008 modifiant le siège et le ressort des tribunaux de l'application des peines transférant de Moulin à Cusset du siège du tribunal d'application des peines dont le ressort correspond au territoire du département de l'Allier. Etant un acte relatif à l'agencement du service judiciaire, le Conseil d'Etat compétent en la matière annule ledit décret, au motif que « le transfert de Moulins à Cusset le siège du tribunal d'application des peines dont le ressort correspond

[502] Conclusions J DONNEDIEU de VABRES sur l'affaire FALCO et VIDAILLAC, RDP 1953, p.462
[503] GOUR.C, Le contentieux des services judiciaires et le juge administratif, LGDJ 1960, p.249
[504] CEF, 23 mai 1952, rec. p.278
[505] CEF, 7 février 1958, GROSLIERE, rec. p.77
[506]CEF, 15 décembre 1980, D1981, IR.110
[507] CEF, 14 février 2010, Moulin et autres, rec. p.20

au territoire du département de l'Allier, opéré par le décret attaqué, est entaché d'erreur manifeste d'appréciation ».

Entrent aussi dans le champ de la compétence du juge administratif les mesures qui ont pour objet les modalités d'organisation du Conseil supérieur de la magistrature. Ainsi le Conseil d'Etat a-t-il accepté de connaitre du contentieux des élections au Conseil supérieur de la magistrature, plus précisément du recours contre les décisions du bureau électoral pourtant composé de magistrats judiciaires[508]. La solution de l'arrêt FALCO et VIDAILLAC ne peut valoir que pour le contentieux de l'élection des membres du Conseil supérieur de la magistrature où il rentre également en France le contentieux de l'élection des membres d'autres organismes intervenant dans la carrière des magistrats, tels que leur domaine d'avancement[509]. Relèvent en outre de l'organisation du service public judiciaire, toutes les mesures règlementaires ou individuelles, relatives au recrutement et à la carrière des magistrats judiciaires comme par exemple, leur nomination, avancement, mutation et sanctions disciplinaires. Les magistrats étaient des fonctionnaires nommés par décret du président de la République ; leurs litiges d'ordre individuel relèvent de la compétence directe du Conseil d'Etat. C'est ainsi que le juge administratif statue sur la légalité des mesures relatives à la nomination et à la réintégration des magistrats[510] et à leur avancement[511], à leur notation[512] et à l'application de leur régime de primes modulables[513].

En outre, les sanctions infligées aux magistrats se rattachent à la compétence administrative[514]. Cette compétence s'exerce par la voie de recours pour excès de pouvoir par les sanctions infligées à un magistrat du Parquet, et la jurisprudence est constante en la matière[515]. S'agissant des mesures disciplinaires prises par le Conseil supérieur de la magistrature à l'égard des magistrats du siège, le recours contre ces

[508] CEF, 17 avril 1963, FALCO et VIDAILLAC, rec. p.175
[509] CEF, 28 décembre 1992, Association profession des magistrats rec. p.1012
[510] CEF, ass., 27 mai 1949, VERON-REVILLE, rec. p.256
[511] CEF, ass, 5 mars 1876, LYON-CAEN, rec. p.472 et CEF, sect. 10 mars 2006, CARRE PIERRAT, rec. p.136
[512] CEF, ass., 31 janvier 1975, VOLFF EXERTIER, rec. p.70 et p.74
[513] CEF, 8 juillet 2005, DE MONTGOLFIER, rec. p.232
[514] CEF, sect, 1 décembre 1972, Delle. OBREGO rec. p.75
[515] CEF, sect 20 juin 2003, STILINOVIC, rec. p.258

décisions est le pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat[516]. Si jadis le Conseil d'Etat français limitait son contrôle en la matière à la qualification juridique des faits[517], désormais il exerce un contrôle complet des motifs en matière disciplinaire[518].

Il faut signaler encore le cas des actes d'administration du service judiciaire qui ne peuvent être détachés de l'exercice de la mission judiciaire. En effet, la juridiction administrative française se refuse à connaître de certaines décisions prises par le Garde des Sceaux ou par des autorités judiciaires à propos des questions concernant l'ensemble des juridictions. Alors que ces décisions sont relatives à l'organisation des services et non à l'exercice des fonctions judiciaires, la jurisprudence considère qu'elles se rattachent « trop strictement à ces derniers pour que le juge administratif puisse en connaître ». C'est ainsi que sont écartées de la compétence du juge administratif les décisions par lesquelles les cours d'appel établissent annuellement la liste des personnes susceptibles d'être désignées comme syndics ou administrateurs judiciaires[519] , ou bien l'ordonnance du premier président déléguant un juge d'instruction dans un autre tribunal que celui ou il est affecté[520], ou encore la fixation par les présidents des Cours d'Appel de la liste des juges chargés de compléter les conseils des prud'hommes[521].

En revanche, sont liées à l'organisation du service public judiciaire les mesures relatives au statut des auxiliaires de la justice. Le juge administratif peut donc être saisi pour connaître des actes généraux portant statut de ces auxiliaires[522], ou des actes règlementaires concernant les modalités d'exercice de leur fonction[523]. La compétence judiciaire prévaut par contre pour les litiges concernant la nomination ou l'agrément d'un officier ministériel par le ministre de la justice[524], ou encore pour le contentieux des suppressions de charges de notaires[525], avoués[526], et greffiers[527]. En matière

[516] CEF, ass., 12 juillet 1969, L'ETANG, rec. p.388
[517] CEF, ass., 26 juin 1953, DORLY, rec. p.326
[518] CEF, sect, 13 mars 1987, BAUHAIN, rec. p.95
[519] CEF, 13 juillet 1961, JOBARD, rec. p.489
[520] CEF, 16 juin 1978, BERTIN, rec. p.115
[521] CEF, 10 mars 1982, DUPORT de LORRIEL, rec. p.564
[522] CEF, 2 mai 1958, MARDIN CAILLE, rec. p.254
[523] CEF, 8 novembre 1974, Association nationale des avoués en France, rec. p.543
[524] CEF, 9 novembre 1945, DEVAUX, rec. p.228
[525] CEF, 8 décembre 1954, AUQUIER, rec. p.655
[526] CEF, 2 octobre 1963, BELLEY, rec. p.424

disciplinaire, la compétence est administrative lorsque la sanction est prise par une autorité administrative[528]. La compétence est au contraire judiciaire, lorsque la sanction émane d'une juridiction judiciaire[529].

Le Conseil d'Etat libanais applique pleinement la jurisprudence « Préfet de la GUYANE » et il distingue, dans ses arrêts, entre les actes relatifs à l'organisation du service judiciaire et ceux relatifs à son fonctionnement.

Concernant l'organisation du service public judiciaire, le Conseil d'Etat libanais affirme que « les mesures relatives à la création des juridictions, leur répartition et tout ce qui concerne le statut des magistrats et leur carrière[530] » rentrent dans l'organisation du service public judiciaire et relèvent de la compétence du juge administratif.

C'est ainsi que le Conseil d'Etat libanais pour reconnaître sa compétence se réfère à l'article 20 de la Constitution qui dispose que « les magistrats sont indépendants en l'exercice de leur fonction ». Il affirme que « l'alinéa 1 de l'article 20 de la Constitution déclare que la fonction judiciaire englobe les actes des juridictions, et tout ce qui est lié à ces actes qui sont relatifs à son exercice, mais les autres actes relatifs à la vie disciplinaire des magistrats comme leur nomination, leur avancement, leur cessation de fonction, leur mise à disposition ou hors de la fonction judiciaire, par les méthodes disciplinaires ou autres, sortent en dehors de la fonction judiciaire (au sens de l'article 20 de la constitution) ; ils affectent le cours de la carrière (des dits magistrats) et sont de la compétence du juge administratif[531] ». Le Conseil d'Etat libanais utilise parfois le terme « des mesures personnelles des magistrats[532] » pour englober les actes relatifs aux affaires des juges judiciaires.

La distinction entre l'organisation du service public judiciaire et son fonctionnement est appliquée par le Conseil d'Etat libanais aux décisions prises par le ministre de la justice.

---

[527] CEF, 17 août 1964, THIERS, rec. p.932
[528] CEF, 27 octobre 1944. HERLIN, rec. p.8
[529] CEF, 6 juillet 1977, COURTECAISSE, rec. p.949
[530] CEL, ass., 9 octobre 2007, HADAD, RJA n13 p.20
[531] Ibidem
[532] CEL, ass., 27 janvier 2000, RJA n15 p.268

Ainsi dans un arrêt rendu le 21 décembre 2006[533], il s'agissait d'un recours contre le refus implicite du ministre de la justice d'ordonner aux greffiers du juge unique pénal d'établir un ordre de paiement à propos d'une somme relative à l'enregistrement d'une action. Le Conseil d'Etat après avoir distingué entre les actes relatifs à l'organisation du service public judiciaire et ceux touchant à son fonctionnement, considère que la décision de refus implicite est liée au fonctionnement du service et non à son organisation et affirme même que « le ministre de la justice encore en cette qualité, un contrat de tutelle sur les actes relatifs à l'organisation administrative du service, et c'est un contrôle semblable à celui existant dans la décentralisation ».

Concernant le contentieux disciplinaire des magistrats, il faut distinguer au Liban l'état de la jurisprudence avant l'intervention de la loi n389/2001 du 21 décembre 2001 et l'état après l'entrée en vigueur de cette dernière.

En effet, la jurisprudence du Conseil d'Etat libanais suivait celle de son homologue française en ce qui concerne les sanctions infligées aux magistrats par le Conseil supérieur de la magistrature. Il considérait d'ailleurs que le Conseil supérieur de la magistrature en tant qu'autorité disciplinaire, avait la qualité de juridiction lorsqu'il statuait comme conseil disciplinaire. Vu la nature des litiges soulevés devant lui, qui sont liés à l'organisation du service public judiciaire, il s'agissait d'une instance juridictionnelle à caractère administratif, soumise par conséquent à un pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat[534]. Et le conseil déclarait sa compétence pour toutes les mesures concernant l'organisation du service judiciaire et entre autres le contentieux disciplinaire des magistrats…[535]. Le Conseil d'Etat libanais exerçait en la matière un contrôle minimum vu la qualification juridique des faits « sans se substituer au Conseil supérieur de la magistrature et apprécier les éléments de la décision [536]». Dans son arrêt précité du 9 octobre 1997, « HADAD », le Conseil d'Etat libanais justifie sa compétence comme une juridiction de cassation pour les décisions disciplinaires du Conseil supérieur de la magistrature en considérant que «suivant les alinéas de l'article 117 du statut du Conseil

[533] CEL, 21décembre 2006, MOUGHRABI, RJA n23 p.462
[534]CEL, 27 juin 1959, AL-RAYES, rec. adm. 1959 p.23
[535] CEL, 27 janvier 2000, EID, RJA n15 p.268
[536] CEL, 16 janvier 1966, AL AMIN, rec. adm. 1967 p.74

d'Etat, seraient susceptibles, d'un recours en cassation, les jugements rendus en dernier ressort par les comités administratifs à caractère juridictionnel, même si la loi est muette dans ce sens et même si la loi dispose expressément que les décisions desdits comités ne sont susceptibles d'aucun recours car un tel texte ne peut être interprété comme ayant écarté le recours en cassation, car cet dernier a, comme le recours par excès de pouvoir, un caractère d'ordre public, il a pour objet, suivant les principes généraux du droit, de faire respecter le principe de légalité … que priver ces décisions d'un recours en cassation aura pour conséquence la privation d'une garantie juridique existante ce qui est contraire aux principes de la constitution… [537]». Cette jurisprudence a été confirmée par des arrêts ultérieurs[538]. Cette jurisprudence peut être reprochée à deux arrêts célèbres dans l'histoire jurisprudentielle française. A savoir l'arrêt « D'AILLIÈRES[539] » et l'arrêt « Dame LAMOTTE [540]». Dans l'arrêt « D'AILLIÈRES », la haute assemblée considère que même si le troisième alinéa de l'article 18 bis ajouté à l'ordonnance du 21 avril 1944 dispose que la décision du jury d'honneur[541] n'est susceptible d'aucun recours, « l'expression dont à viser le législateur ne peut être interprétée, en l'absence d'une volonté contraire clairement manifestée par les auteurs de cette disposition comme excluant le recours en cassation devant le Conseil d'Etat ». Dans le même sens, le Conseil d'Etat décide dans l'arrêt « Dame LAMOTTE » que la disposition de l'article 4 alinéa 2 de l'acte dit loi du 23 mai 1943 « n'a pas exclu le recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat contre l'acte de concession, recours qui est ouvert même sans texte contre tout acte administratif et qui a pour effet d'assurer conformément aux principes généraux du droit, le respect de la légalité ».

Mais il faut remarquer que le Conseil d'Etat dans l'arrêt HADAD, a cassé la décision du Conseil supérieur de la magistrature au motif que ledit Conseil, statuant comme un conseil disciplinaire avait statué d'une façon illégale, contrairement à la loi, et par

[537] CEL, 9 octobre 1997, HADAD, précité
[538] CEL, 16 mai 2002, HELO, RJA n17 p.780
[539] CEF, ass, 7 février 1947, D'AILLERES, rec. p.50 conclusions ODENT R, RDP 1947.68, GAJA op. cit p.375
[540] CEF, ass, 17 février 1950, Ministre de l'agriculture/Dame LAMOTTE, rec. p.110 Conclusions DÉLVOLVÉ J, RDP 1951.478, GAJA op. cit p.394
[541] Le comité français de libération nationale avait déchu du droit d'appartenir aux futures assemblées départementales ou communales, les parlementaires qui avaient voté en faveur de PETAIN au cours de la séance de l'Assemblée nationale du 10 juillet 1940. Mais il était possible aux parlementaires visés par cette inéligibilité de s'en faire relever par un jury d'honneur spécialement institué à cet effet, GAJA, op. cit p.376

conséquent la procédure disciplinaire était entachée d'un vice d'irrégularité. Trois ans plus tard, le législateur dans la loi n24 de la 2 juin 2000 portant modification du statut du Conseil d' Etat, décide dans un alinéa nouveau de l'article 64 de supprimer le recours en cassation contre les décisions du Conseil supérieur de la magistrature. Cette loi fut déférée au Conseil Constitutionnel qui a annulé ledit alinéa de l'article 64 en déclarant que « le droit d'intenter une action devant les juridictions est un droit fondamental et qui constitue pour le juge dans le domaine disciplinaire, … une garantie que l'article 20 de la constitution comporte, … qu'interdire au juge judiciaire d'attaquer les décisions du conseil disciplinaire engendre la privation d'une garantie constitutionnelle et constitue une atteinte à cette dernière, … et [ceci] est contraire à la condition et aux principes généraux du droit constitutionnel et que le texte en privant le juge de son droit à la défense devant l'autorité juridictionnelle compétente, et écartant la possibilité de former un recours a supprimé une garantie constitutionnelle qui constitue pour le juge l'une des plus importantes qualités[542] ». L'affaire ne s'est pas arrêtée là. Une loi n389 du 21 décembre 2001 portant modification du statut des juges judiciaires et amendant les deux articles 85 et 87 dudit statut, dispose que « les mesures disciplinaires contre les magistrats sont prévues par un conseil disciplinaire constitué d'un président de chambre de la Cour de Cassation comme président et deux présidents de Cour d'Appel comme membres du conseil, désignés par le président du Conseil supérieur de la magistrature au début de chaque année judiciaire. Les décisions rendues par ce Conseil sont susceptibles d'être attaquées devant le comité supérieur disciplinaire constitué du président du Conseil supérieur de la magistrature ou de son vice président comme président du comité, et de quatre membres désignés au début de chaque année judiciaire par le Conseil supérieur de la magistrature. La loi dispose expressément que les décisions de ce comité supérieur ne sont susceptibles d'aucun recours, entre autres du recours en cassation.

Avec l'institution de ce mécanisme à deux degrés de juridiction en matière disciplinaire, le Conseil d'Etat libanais n'est plus désormais compétent à l'égard des mesures disciplinaires infligées par les nouveaux comités institués par la loi n389/2001. Certains

[542]CEL, 27 juin 2000, inédit

auteurs[543] considèrent néanmoins que même avec ladite loi, le recours en cassation devant le Conseil d'Etat est toujours possible contre les décisions disciplinaires visant les magistrats et ceci en écartant l'application de cette loi, puisque le Conseil Constitutionnel a considéré dans sa décision n5/2000 que le recours en cassation n'a pas besoin pour être utilisé d'un texte explicite. On peut penser, contrairement à cette opinion doctrinale, que le juge administratif ne peut écarter une loi, ou la disposition d'une loi qui est entrée en vigueur et a acquis sa place dans l'ordonnancement juridique libanais. D'ailleurs le principe est que la loi s'impose au juge administratif et lui fait écran, même si cette loi lui est contraire aux principes constitutionnels, et il est de principe que lorsqu'un texte exprès écarte le recours en cassation, le juge administratif doit se conformer absolument à ce texte. Mais le juge cherche parfois dans le silence du texte à faire prévalence au titre des principes généraux du droit, la possibilité du recours en cassation. Le Conseil d'Etat libanais dans l'arrêt « GHOSN [544]» est allé au-delà du silence du texte et en écartant l'application de l'article 13 de la loi du 2 octobre 1965 (relative à la création d'un conseil disciplinaire pour les fonctionnaires) au profit du principe général du droit à valeur constitutionnelle qui est le droit au recours juridictionnel. Cette décision est restée isolée, et le Conseil d'Etat après presque un an affirme dans son arrêt rendu le 5 septembre 2002 que « si la loi constitue un écran et il ne revient absolument pas à la juridiction administrative de statuer sur la constitutionalité d'une loi », et le conseil ne donne aucune exception en la matière[545].

Concernant le contentieux disciplinaire des auxiliaires de justice, le Conseil d'Etat est compétent pour statuer sur les décisions rendues par le conseil disciplinaire dudit auxiliaire, et ceci en vertu de l'article 121 de la loi n15 du 16 septembre 1983 relative à l'organisation judiciaire[546].

---

[543] CHBIB Z, La possibilité des décisions disciplinaires d'être attaquées devant le Conseil d'Etat, article publié au RJA, n414 p.33

[544] CEL, 25 octobre 2001, Etat /Ambassadeur GHOSN, RJA n17 p.32

[545] L'article 13 de la loi du 2 octobre 1965 dispose que les décisions du Conseil disciplinaire ne sont susceptibles d'aucun recours entre autre le recours pour excès de pouvoir et CEL, 5 septembre 2002, la chambre de navigation aérienne à Beyrouth/L'état, RJA n17 p.245

[546] CEL, 17 juin 2014, KASHMAR, inédit à propos d'une sanction infligée à un greffier de la Cour de Cassation

Enfin, il existe également dans la jurisprudence libanaise des actes d'administration du service judiciaire inséparables de l'exercice de la mission judiciaire. Le Conseil d'Etat libanais les juge comme des décisions à mi-chemin entre l'organisation du service public judiciaire et son fonctionnement[547]. C'est ainsi qu'à propos d'une décision organisant l'intérim des magistrats durant le congé judiciaire, le Conseil d'Etat libanais a estimé que cette décision appartient à la catégorie des mesures d'administration judiciaire, qui même si elle se situe à cheval entre les décisions relatives à l'organisation du service public judiciaire et celles relatives à son fonctionnement n'est pas soumise à la compétence du juge administratif pour deux raisons. D'abord elle est liée intimement au fonctionnement du service public judiciaire étant donné que la continuité de la fonction judiciaire ne peut se faire que grâce à ladite décision qui assure le maintien du fonctionnement du service et de la production des jugements. Ensuite, ces mesures sont prises par des magistrats et il serait difficile de leur octroyer la qualité administrative. Le juge dans ce cas ne dispose pas d'une double qualité judiciaire et administrative. Il prend ladite mesure en se basant sur sa seule qualité judiciaire.

Si l'organisation du service public judiciaire, laisse une grande marge de compétence pour le juge administratif, le cas est différent s'agissant des actes relatifs au fonctionnement du service public judiciaire.

II- Les actes relatifs au fonctionnement du service public judiciaire

Le principe est que tout ce qui a trait à l'activité juridictionnelle des tribunaux judiciaires échappe à la compétence administrative (A). Il existe d'ailleurs un contentieux même qui bien que non rattaché directement au fonctionnement de la justice relève néanmoins de la compétence du juge judiciaire compte tenu de son lien étroit avec l'activité du service public judicaire, c'est le contentieux de la police judiciaire (B).

A- Les mesures relatives à l'activité judiciaire

Ce sont en premier lieu les décisions concernant la saisine des tribunaux et l'instruction des affaires tels que les actes de poursuite pénale, qui entrent, de manière générale,

[547] CEL, 24 janvier 2003, MOUGHRABI, RJA, n19 p.553

dans la compétence judiciaire. C'est le cas par exemple d'une saisine d'un tribunal judiciaire par une autorité administrative[548]. La même solution pour les actes émanant des magistrats eux-mêmes, tels les actes du Procureur de la République invitant une personne à se conformer à un texte sous peine de poursuite[549], ou une requête dudit Procureur de la République tendant à la levée d'un séquestre[550], ou la décision du Garde des Sceaux de ne pas faire engager de poursuites[551]. Il en va de même pour la décision par laquelle un juge d'instruction suspend ou supprime le permis de visite qu'il avait accordé à un prévenu placé en détention provisoire[552], ou pour les mises en demeure constituant le préalable obligatoire d'une procédure judiciaire[553]. L'autorité judiciaire connaît également des litiges concernant les suites données aux plaintes, par exemple en cas de contestation du refus du Parquet de donner suite à des plaintes en engageant des poursuites, ces refus étant décidés par des magistrats dans l'exercice même de leurs fonctions judiciaires[554], ou encore du refus d'enregistrement d'une plainte et de communication d'un procès verbal d'enquête[555], ou enfin d'une circulaire du Garde des Sceaux prescrivant au Parquet de ne pas poursuivre des demandeurs déboutés et de différer l'exécution des jugements d'éloignement[556].

Sont également intégrés à la compétence exclusive du juge judiciaire les différents actes de procédure et d'instruction que peut emporter une instance judiciaire, qu'il s'agisse d'un refus du ministre de la justice d'ouvrir une information sur la manière dont se serait comporté un Parquet au cours d'une procédure de divorce[557] ou de l'acte déférant des inculpés à un tribunal militaire[558] ou encore du refus de communication d'un dossier en cours d'instance par le Parquet[559]. Mais le juge administratif connaît cependant des actes détachables de la procédure judiciaire, telle une circulaire du ministre de l'intérieur

[548] CEF, 1 décembre 1976, Association des concubins et concubines de France, rec. p.520
[549] CEF, 1 juillet 1952, DEBRIEU, rec. p.372
[550] CEF, 6 janvier 1922, Compagnie générale des produits chimiques d'ALAIS, rec. p.20
[551] CEF, 13 juin 1917, Association de défense des contribuables du TOUQUAT, rec. p.33
[552] CEF, 15 avril 2011, Garde des Sceaux, ministre de la justice et des libertés/M. RILAILLY, AJ 2011 p.1507
[553] TCF, 24 juin 1996, Etablissement GAILLARD, rec. p.543
[554] CEF, 22 janvier 1943, LENEVEU, rec. p.18 et CEF, 27 mai 1991, ALTIPARMAKIAN, RFDA 1992 p.249
[555] CEF, 10 janvier 1971, KALKOUSKI, rec. p.248
[556] CEF, 19 mai 1995, Association professionnelle des magistrats, rec. p.683
[557] CEF, 7 mars 1947, BECKRIGH, rec. p.750
[558] CEF, 7 décembre 1962, RUBIN de SERVENS, rec. p.143
[559] CEF, 23 juillet 1976, DVOULEY, rec. p.348

concernant les transmissions de procédures de police aux autorités judiciaires[560]. Dans le même sens, constituent des actes détachables les règlements administratifs concernant la procédure devant les juridictions judiciaires[561].

Une autre catégorie d'actes qui sont écartés du prétoire du juge administratif est constituée par ceux relatifs à l'exécution des jugements rendus par les juridictions de l'ordre judiciaire : mesures d'exécution des peines dont l'examen impliquerait une appréciation sur le fonctionnement des juridictions judiciaires[562], ou encore décision du juge de l'application des peines d'accorder une réduction d'une peine privative de liberté[563], nature et limites d'une peine infligée par une juridiction judiciaire et dont l'exécution est poursuivie à la demande du ministère public[564]. De manière générale, sont aussi soumis à la compétence judiciaire les litiges relatifs à l'abstention ou au refus de l'administration de prendre les mesures d'exécution d'un jugement, par exemple la demande de dommages-intérêts destinée à réparer le préjudice résultant de défaut ou la non restitution par les services de police d'un permis de conduire après l'arrivée à son terme de la mesure de suspension de ce permis prononcé par le tribunal correctionnel[565], le refus d'un service de faire publier un jugement d'expropriation[566], ou le refus de restituer des pièces d'identité de ressortissant français d'une personne condamnée à quitter le territoire[567]. Mais la compétence du juge administratif n'est pas totalement absente en la matière. Ainsi ledit conseil accepte de se prononcer sur la légalité des décrets individuels d'amnistie au motif que le décret d'administré est détachable d'une procédure judiciaire puisque l'amnistie efface l'infraction, mais en revanche il décline son incompétence en ce qui concerne les grâces présidentielles étant donné que la grâce se contente de dispense de l'exécution de la peine [568] ou encore sur la légalité d'un arrêté par lequel le ministre de l'intérieur fixe la liste des lieux où s'applique une

[560]CEF, 5 mai 1952, Syndicats autonomes des policiers en civil, rec. p.168
[561] CEF, 4 juillet 1969, Ordre des avocats à la cour de Paris, rec. p.358
[562]CEF, sect, 18 mai 1952, Dame VEUVE MOULIS, rec. p.277
[563]CEF, sect, 9 novembre 1990, THÉRON, rec. p.313
[564]CEF, sect, 4 novembre 1994, KORBER, rec. p.489 concernant l'octroi d'une mesure de libération conditionnelle d'un détenu et CEF, 9 février 2001, MALBEAU, rec. p.54 concernant le refus d'une permission de sortir
[565] CEF, 12 juin 1968, SÉNÈGRE rec. p.305
[566] CEF, 20 février 1936, GRELOS, rec. p.260
[567] CEF, 16 avril 1982, Ministre de l'intérieur/BANJOURA rec. p.278
[568] CEF, ass, 24 novembre 1961, Electricité de Strasbourg/SCHAH, rec. p.660

interdiction de séjour[569]. Suivant une jurisprudence ancienne et très originale, les litiges relatifs à l'octroi ou au refus d'intervention de la force publique pour l'exécution des jugements se rattachant à la compétence administrative[570], au même titre que les litiges intéressant le fonctionnement administratif du service pénitentiaire[571]. Par contre restent intégrés à la compétence judiciaire les actes relatifs à l'aménagement interne des juridictions, comme les décisions du premier président d'une cour d'appel répartissant les juges dans les chambres et les différents services de la juridiction[572].

Le Conseil d'Etat libanais déclare lui aussi que les actes relatifs au fonctionnement du service public judiciaire sortent de sa compétence et il range les actes tels les jugements des juridictions judiciaires, quel que soit leur degré, premier ou appel ou cassation, les actes d'exécution du service public judiciaire liés au fonctionnement et les actes de procédure d'instruction[573]. Autrement dit, le Conseil d'Etat libanais applique quasiment les mêmes règles et solutions dégagées déjà par la jurisprudence française.

C'est ainsi qu'a été rattaché au fonctionnement du service public judiciaire le refus par le ministre de la justice de donner l'ordre au greffier du juge unique de libérer une somme d'argent[574].

Sur la base du même raisonnement, le conseil affirme son incompétence pour toutes les décisions de saisis d'une juridiction quelconque. C'est par exemple le cas d'une décision engageant une action devant le conseil judiciaire[575] . Dans un arrêt rendu le 21 mai 2001, il s'agissait d'un décret déférant une action devant le conseil judiciaire. Cette action était relative à l'attentat contre les services de sécurité nationale libanaise commise le 31 août 1995 et qui a provoqué l'assassinat du Cheikh « Nizar HALABI ». Le Conseil d'Etat

[569] CEF, ass, 2 mars 1974, LINNÉ, rec. p.89
[570] CEF, 30 novembre 1923, COUITÈAS, rec. p.789
[571] CEF, 14 novembre 2008, EL SHENNAWY, DA 2009 n11, s'agissant d'une décision de soumettre un détenu à une fouille corporelle intégrale alors qu'elle est opérée à l'occasion de son extension judiciaire sur un ordre de Procureur de la République
[572] CEF, 23 juillet 2010, Syndicat national de la magistrature et Mme. TREBACY, RDP 2011, p.556
[573] CEL, 21décembre 2006, MOUGHRABI, précité
[574] Ibidem, arrêt MOUGHRABI
[575] CEL, 21 mai 2001, NABAA, RJA n16 p.719, le Conseil judiciaire est un conseil spécialisés pour les crimes mettant en cause la sécurité nationale au pays, comme par exemple l'assassinat du président Rafic EL-HARIRI ou encore l'assassinat du député Gibran TOUEINY qui ont été déférés par décret au Conseil Judiciaire

considère que la saisine du conseil judiciaire a été faite conformément à l'article 363 du code de procédure pénale qui déclare que les crimes énumérés par l'article 270 et suivants jusqu'à l'article 336 du code pénal, sont de la compétence d'un Conseil judiciaire sur la base d'un décret pris en conseil des ministres, lui déférant l'action que rentrent dans la catégorie des actes relatifs au fonctionnement du service public judiciaire, les mesures concernant le transfert d'une action devant une juridiction spéciale, compétente, et que … la décision de saisine constitue une partie inséparable des procédures suivies par la juridiction pénale. Et par conséquent, le Conseil d'Etat n'est pas compétent pour statuer sur le recours contre ledit décret.

Dans une autre affaire, le Conseil d'Etat libanais juge que l'appréciation de la légalité d'une décision du premier Président de la Cour d'Appel de Beyrouth, concernant l'organisation interne de la magistrature durant le congé judiciaire de l'année 2000, sort de la compétence du juge administratif, car cette décision rentre dans la catégorie des actes ou mesures relatifs au fonctionnement du service public judiciaire[576]. Dans le même sens, il a été jugé que le retard mis à enregistrer une action, imputable au greffier du tribunal de prud'hommes, est un acte judiciaire et connaître les dommages qui résultent dudit acte, échappe à la compétence du juge administratif[577]. De même que la décision du Parquet, dans une procédure pénale, de fermeture d'un restaurant[578]. En général, le Conseil d'Etat libanais estime que l'activité matérielle des membres de la justice judiciaire ou des auxiliaires de justice rentre par excellence dans le fonctionnement juridictionnel judiciaire et il revient au seul juge judiciaire de connaître les litiges et de déterminer les responsabilités qui en découlent. C'est ainsi que le Conseil d'Etat ne peut statuer sur la faute du fonctionnaire du registre judiciaire de l'Etat qui n'a pas enregistré la conclusion d'un jugement car l'office responsable du registre judiciaire de l'Etat est lie à une entité judiciaire qui travaille sous le contrôle du Procureur Général de la Cour de Cassation, et l'organisation des écritures et l'enregistrement des jugements dans ledit registre rentrent dans le domaine de la procédure pénale[579]. Il en va de même s'il s'agit de statuer sur l'existence d'une faute dans le fonctionnement de la juridiction chariite parce qu'elle est

[576] CEL, 29 janvier 2003, MOUGHRABI, RJA n19 p.553
[577] CEL, 8 juillet 1963, CHEYA, rec. adm. 1963, p.244
[578] CEL, 25 juin 1963, HAMOUD, rec. adm 1963 p.245
[579] CEL, 23 octobre 1962, KBAYSSI, rec. adm 1963, p.6

considérée comme auxiliaire de justice[580], ou sur un recours en annulation contre une décision du ministre de travail qui a chargé un inspecteur du travail d'infliger des sanctions contre ceux qui n'appliquent pas le code de travail[581]. Le Conseil d'Etat décline aussi sa compétence pour connaître d'une demande de dommages-intérêts, résultant d'une décision relative à un acte d'instruction judiciaire[582], car l'action contre les fautes commises par les magistrats relève de la compétence judiciaire.

Les procédures d'exécution des jugements sont par nature, de la compétence judiciaire, et le juge administratif ne peut être saisi d'une action contre l'Etat à cause d'un dommage commis par un gendarme au cours de l'exécution d'un jugement pénal. En revanche, sont considérées comme détachables, conformément à la jurisprudence française, les décisions de refus d'exécuter un jugement ou de refus de satisfaire à une demande d'assistance pour l'exécution et la compétence redevient administrative[583].

Sont également liés au fonctionnement du service public judiciaire, les actes de police judiciaire.

B- Les mesures de police judiciaire

Pour pouvoir déterminer les actes de police judicaire relevant de la compétence du juge judiciaire, il est nécessaire de les distinguer des actes de police administrative.

1- Critères de distinction entre la police administrative et la police judiciaire

Il faut mentionner de prime abord qu'il existe un grand intérêt à distinguer les deux notions de police. Le contentieux de la police administrative appartient, à coup sûr, à la juridiction administrative. Cette compétence couvre l'annulation des décisions de police illégales, ainsi que la réparation des dommages causés par les décisions ou par les opérations de police, que ces dommages aient été causés aux personnes visées par l'opération de police, ou à des tiers ou encore à des membres de service de police. En revanche, le contentieux de la police judiciaire relève au contraire des tribunaux

[580] CEL, 6 juillet 1966, DARWICH, rec. adm, p.172
[581] CEL, 20février 1968, rec. adm, 1968 p.55
[582] CEL, 22 juin 1967, rec. adm 1967 p.179
[583] CEL, 12 juillet 1974, KATORJI, rec. adm 1974 p.172

judiciaires, et les actions en dommages-intérêts exercées par les personnes visées par l'opération de police ainsi que par les tiers, appartiennent à la juridiction judicaire. Cette dernière n'est toutefois pas compétente pour assurer la réparation des dommages subis par les personnels du service de police judiciaire, car la compétence serait administrative[584]. Cette incompétence est d'ailleurs dans la ligne de la jurisprudence selon laquelle les rapports entre le service et ses agents relèvent de l'organisation du service dont le contentieux est administratif. En outre, il faut signaler qu'en France comme au Liban la police administrative est exercée selon les cas, au nom de l'Etat, des départements, des communes, tandis que la police judicaire est au contraire une activité exclusivement étatique. C'est le législateur qui parfois détermine le rôle de chacune des polices. Ainsi, en France, le rôle de la police administrative est définie par l'article L2212-2 du code général des collectivités territoriales modifié par la loi n2008-1350 du 13 décembre 2008 laquelle concerne la police de la rue (sûreté et commodité du passage), la circulation (piétons, véhicules, taxis, transports en commun), les manifestations (cortèges, rassemblements, processions) les lieux publics (foires, marchés, spectacles…). Elle doit assurer également la salubrité publique (salubrité des denrées alimentaires, maladies contagieuses, pollutions diverses, et contrôle sanitaire des animaux, de la viande). Elle intègre la sécurité publique (prévention et lutte contre l'incendie, les inondations, les éboulements et les édifices menaçant etc.). Toujours en France, le rôle de la police judiciaire est défini par l'article 14 du nouveau code de procédure pénale. Elle consiste à rechercher et constater les infractions, en rassembler les preuves, en identifier les auteurs et les déférer à la justice. Au Liban, l'article 194 de la loi d'organisation des forces de sécurité intérieure n17/90 du 6 septembre 1990, définit la police administrative comme l'utilisation des moyens de prévention autorisés par la loi pour assurer l'ordre et préserver la sécurité, garantir la salubrité publique, protéger les individus et leurs propriétés et assurer la prévention des crimes. Le même article définit la police judiciaire comme « l'action de recherche des crimes et leur constat, trouver les indices, et découvrir ceux qui les commettent, les poursuivre et les arrêter et les déférer aux autorités judiciaires spécialisées, exécuter les constats et instructions judiciaires de ces autorités et exécuter les jugements… ».

[584] CEL, sect, 17 avril 1953, PINQUET, rec p.177 et 11 octobre 1957, commune de GRIGNY, rec. p.524

L'article 35 du nouveau code de procédure pénale vise les personnels de la police administrative que sont les préfets et les « CAÏMACAMS» (c'est- à-dire les sous-préfets), le directeur général des forces de sécurité interne et leurs officiers, la police judiciaire et ses adjoints, les personnels travaillant dans les sections régionales, les chefs des unités policières territoriales des forces de sécurité interne, le directeur général de la sécurité publique et ses officiers, les personnels responsables d'investigation, le directeur général de la sécurité nationale, le sous-directeur général et les officiers de la sécurité nationale, les responsables d'investigation dans la sécurité nationale des mairies et le capitaine des bateaux maritimes et des avions.

Le législateur libanais et français a délimité les grandes lignes du rôle des deux variétés de police. Mais au-delà des différences formelles et organiques ce n'est que par la jurisprudence qu'est apparu un critère juridique de distinction. En effet, de prime abord, la distinction de la police administrative et de la police judiciaire ne peut être organique, car ce sont en principe les mêmes autorités et le même personnel qui agissent selon les cas au titre de la police administrative ou de la police judiciaire. En effet, la distinction entre les deux notions de police est des plus difficiles à faire car comme le note le professeur Jacques MOREAU[585] « autant vouloir partager en deux, le lit d'un fleuve dont les rives se déplaceraient chaque printemps ». Cette difficulté réside essentiellement dans les deux données suivantes : D'une part, les deux notions de police sont liées l'une à d'autre, et une même opération de police administrative se transforme en une opération de police judiciaire ou à l'inverse, une opération de police judiciaire débouche sur une opération de police administrative[586]. D'autre part, l'une et l'autre police peuvent avoir aussi bien un caractère préventif qu'un caractère répressif. La police administrative, pour mettre fin à des troubles d'ordre public, disperse une manifestation, en faisant disparaître par ailleurs une situation dangereuse ou insalubre. Cependant la police judiciaire peut aussi empêcher la commission de certains faits[587]. Avant 1951, en France, le critère de distinction jurisprudentiel entre les deux notions de police n'était pas clair et stable. Il se basait d'ailleurs sur un critère formel pour déterminer le type de police en cause, en

[585] MOREAU J, Police administrative et police judicaire, recherche d'un critère de distinction AJDA 1963 p.18
[586] TCF, 12 juin 1978, Société LE PROFIL, rec. p.648
[587] Cf. CHAPUS R, op. cit p.721 et s

prenant en considération la quantité de celui qui exécute l'acte[588], ou le fait que l'acte a été réalisé conformément à un ordre du Parquet[589]. L'adoption de ce critère formel n'était pourtant pas suffisante pour déterminer la nature de la police, car chaque acte à critère répressif ne relève pas exclusivement du Parquet ou d'un juge d'instruction.

Partant de là, la jurisprudence française a opté pour un critère finaliste, qui se base essentiellement sur l'objet de l'opération. C'est la solution dégagée par la jurisprudence dite « BAUD-NOUALEK»[590]. Cette jurisprudence écarte nettement le prétendu fondement du caractère préventif de la police administrative et du caractère répressif de la police judiciaire. D'après ces deux arrêts, il faut chercher l'intention des auteurs de la mesure de police, le but de la décision ou de l'opération à qualifier. Si l'opération est destinée à enquêter sur une infraction déterminée pouvant donner lieu à des poursuites criminelles ou correctionnelles, on est en présence d'actes de police judiciaire. En revanche, si l'opération est relative à une mission de contrôle ou de surveillance générale, sans référence à une infraction précise, les actes se rattachent à la police administrative. On peut penser que ce critère finaliste n'a pas exclu totalement le critère précédent relatif à la qualité de celui qui exécute l'acte de police. En effet, les deux critères se complètent, la qualité de l'auteur de l'acte ainsi que le but de l'acte sont tous les deux nécessaires pour la détermination de la nature de la police en cause. Certes, comme le note le professeur Jacques MOREAU[591] «les situations consacrées par la jurisprudence BAUD-NOUALEK ne sont pas révolutionnaires, mais elles traduisent avec netteté la nouvelle position du Conseil d'Etat et du Tribunal des Conflits ayant un critère de distinction entre police administrative et police judiciaire, position reflétant avec fidélité les conclusions du commissaire du gouvernement DELVOLVÉ ».

D'ailleurs, M. Pierre DELVOLVÉ, dans ses conclusions sous l'arrêt « BAUD »[592] affirme que « l'opération est judiciaire à partir du moment où elle a un objet précis pouvant donner lieu à poursuites correctionnelles ou criminelles … (ou pour but), la recherche

[588] CEF, 23 février 1924, DUBOIS, rec. p.272 et TCF, 11 juillet 1927, RIVEIL, RDP 1928, p.318
[589] CEF, 6 novembre 1942, Veuve Saint-Martin, AVRANDIA, rec. p.305
[590] CEF, 11 mai 1951, BAUD, rec p.269 et TCF, 7 juin 1951, Dame NOUALEK, rec. p.637
[591] MOREAU, op. cit p.68
[592] Conclusions DÉLVOLVÉ, Sirey 1952.3.13, 1ère espèce

d'infraction précise … au contraire tant que l'agent exerce une mission de contrôle ou de surveillance générale, tant que son enquête n'est pas orientée sur une infraction correctionnelle ou criminelle précise, il est dans l'exercice de la police administrative ».

Avec ce critère finaliste, le but de la mesure n'est plus seulement une sorte de signe, se limitant aux apparences, il est devenu l'expression même, irrécusable, de la nature de l'acte considéré[593]. Il résulte de ce qui précède, qu'il y a police judiciaire ou police administrative selon que les décisions ou opérations à qualifier sont ou non en relation avec une infraction.

Bien entendu, lorsque l'infraction a été commise on est confronté à une infraction déterminée proprement dite[594]. Tel est le cas par exemple d'un coup porté à un automobiliste lors de l'établissement d'un procès verbal pour stationnement irrégulier[595]. Mais il faut préciser que l'expression « infraction déterminée » ne doit pas être comprise comme signifiant exclusivement infraction effectivement commise. En premier lieu, il peut s'agir d'une infraction qui est sur le point d'être commise[596]. Il peut même s'agir d'une infraction dont on ne sait pas si elle sera commise. Il y a possibilité qu'elle le soit ; en l'occurrence c'est l'éventualité qui est prise en considération. Pour illustrer ce cas, l'arrêt « TAYEB » du Tribunal des Conflits français rendu le 15 juillet 1968[597] est un bon exemple. Il s'agissait, dans l'espèce, d'un passant qui avait attiré l'attention d'un officier de police sur un individu dont le comportement était « de nature à laisser supposer qu'il se disposait à commettre un délit ». Une fois interpellé par l'officier, il a pris la fuite et a été mortellement blessé par le coup de feu tiré sur lui par le policier. Le haut tribunal, décide que le policier « en poursuivant un suspect dont la fuite » lui a fait croire qu'il s'agissait d'un délinquant et en faisant feu sur lui, (a fait) un acte qui relève de la police judiciaire.

---

[593] PICARD E, La contribution de la jurisprudence constitutionnelle à la théorie de la police administrative, RFDA 1998 p.157
[594] CHAPUS R, op. cit p.722
[595] TCF, 7 juin 1999, TARDIFF, JCP 1999.IV p.1855
[596] TCE, 27 juin 1965, Dame BARBIER, rec. p.624, il s'agissait d'une opération qui aurait pour objet de prendre un flagrant délit des trafiquants d'or
[597] TCF, 15 juillet 1968, TAYEB, rec. p.792

Pour des motifs semblables, le Conseil d'Etat français considère qu'est un dommage causé par une opération de police judicaire la détérioration de la vitrine d'un magasin par le choc de la voiture conduite par une personne poursuivie et blessée par des agents de police qui la soupçonnaient d'avoir pris part à un cambriolage[598], ou encore est un acte de police judiciaire la poursuite par des gendarmes d'une personne dont le comportement et la fuite leur ont fait croire qu'il s'agissait d'un délinquant et qui a été atteint par le coup de feu[599]. Enfin, l'infraction déterminée peut être constituée par la commission de faits qui ne sont en rien délictueux. Le Conseil d'Etat français juge ainsi que relèvent des tribunaux judiciaires les actions exercées contre l'Etat en réparation des dégâts causés au véhicule au cours de son enlèvement ou des conséquences dommageables qui ont pu résulter de la privation de l'usage du véhicule[600], Ou bien la décision d'un maire de classer le véhicule dans la catégorie des épaves, son refus de restituer et sa décision de le détruire[601].

D'autre part, l'application du critère de distinction entre les deux polices soulève parfois des difficultés importantes d'application, ainsi que cela a été précédemment observé. En effet, il n'est pas impossible que les mesures et les opérations de police changent de nature et donc de qualification en raison de l'évolution de la situation. Une opération de police administrative peut ainsi devenir une opération de police judiciaire. L'affaire demoiselle MOTSCH[602] en est une parfaite illustration. Il s'agissait en l'espèce d'un automobiliste qui avait pris en charge une autostoppeuse et force un barrage établi en vue de réaliser un contrôle d'identité. Il « brûle » alors plusieurs feux et prend une voie en sens interdit. Un policier tire sur la voiture et blesse la passagère. Le Tribunal des Conflits décide alors que l'action en dommages et intérêts de celle-ci dirigée contre une personne publique, l'Etat, relève de la compétence judiciaire, parce que les opérations qui suivent le franchissement du barrage sont des opérations de police judiciaire, utilisation d'une arme dans l'intention d'arrêter l'auteur de plusieurs infractions.

[598] CEF, sect, 8 mars 1963, MOSETTI, rec. p.148
[599] CEF, 19 mai 1982, VOLBRECHT, rec. p.563
[600] CEF, 18 mai 1981, Consort FERRAN, rec. p.148
[601] CEF, 12 avril 1995, Madame KNUDEN, rec. p.161
[602] TCF, 5 décembre 1977, Demoiselle MOTSCH, rec. p.671

Dans d'autres affaires, la qualification a pu se révéler délicate mais le Tribunal des Conflits français a adopté un principe unificateur destiné à simplifier la matière. L'exemple le plus célèbre c'est l'affaire dite « LE PROFIL [603]». La caissière d'une société se rend à la banque, escortée par des agents de police. Malgré cela, des malfaiteurs lui arrachent la mallette et s'enfuient sans que les policiers puissent intervenir ou jugent bon de le faire. La société saisit le tribunal administratif. Elle invoque une mauvaise organisation des services. Saisi de la question de la qualification des opérations, le tribunal des Conflits reconnaît la compétence de la juridiction administrative au motif que le préjudice, intervenu au cours d'une opération qui de police administrative, (protection des personnes et des tiers), est devenue une opération de police judiciaire, (infractions constituées), par l'inaction des policiers dans la poursuite, résulte essentiellement des conditions d'organisation de la police administrative. Il en découle qu'il est inutile d'exercer deux actions en réparation en séparant ce qui relève de la police administrative et de la police judiciaire. La nature de l'opération a changé mais on n'en tient pas compte ; la réparation relève pour l'ensemble de la juridiction administrative. La solution adoptée par l'arrêt société LE PROFIL, signifie que la compétence est établie en considération de la nature de l'opération de police dans laquelle le dommage trouve sa cause. Le professeur René CHAPUS considère que dans cet arrêt « le contentieux est donc unifié et ce qui, en fait, constitue un tout est traité comme un tout. C'est bien cette façon de faire qui, dans tous les cas où il y a matière à dissociation, devrait prévaloir, de sorte que le contentieux soit entièrement judiciaire et entièrement administratif s'il a essentiellement sa cause dans l'opération de police administrative[604] ». D'ailleurs cette solution, toujours en vigueur, explique une jurisprudence traditionnelle française concernant les dommages subis à l'occasion du franchissement des barrages de police lorsqu'ils ne sont pas suivis d'infractions pénales distinctes. La compétence pour juger de l'action en responsabilité des victimes est toujours administrative parce que le dommage a essentiellement sa cause dans l'opération de police administrative[605].

[603] TCF, 12 juin 1978, Société Le PROFIL, précité
[604] CHAPUS R, op. cit p.724
[605] CEF, ass, 24 juin 1949, Consorts LECONTE, rec. p.307

Le Conseil d'Etat libanais a suivi l'évolution jurisprudentielle française en la matière. Ainsi ledit conseil adoptait au début (comme c'était le cas en France) le critère de la qualité organique des auteurs de l'acte de police. Il décidait que les actes des fonctionnaires de prison ne sont pas du personnel de la police judiciaire quand ils exécutent une décision de libération d'un prisonnier, en précisant d'ailleurs « qu'il ne suffit pas que l'acte en cause soit lié au fonctionnement du service judiciaire pour déduire l'autorité compétente parce que l'incompétence du juge administratif pour statuer sur les litiges relatifs aux actes judiciaires est basée sur le principe de séparation des deux pouvoirs judiciaires et administratifs et que l'appréciation des fautes en cas de faute même d'un prisonnier n'est pas contraire à la séparation des pouvoirs, car l'appréciation de ces fautes n'a aucun lien avec les actes judicaires émanant des autorités judicaires et que la compétence appartient alors au Conseil d'Etat[606] ». Dans cet arrêt le Conseil d'Etat libanais prenait manifestement en considération le critère des actes émanant d'une autorité judiciaire et par ailleurs ce critère serait sans doute le critère de la qualité organique de l'auteur de l'acte.

Dans un autre arrêt, le Conseil d'Etat adopte expressément le critère de la qualité de l'organe auteur de l'acte en cause en affirmant que « les personnels de police jouissent des deux qualités de pouvoir judiciaire et administratif en même temps ; et il est nécessaire dans ce cas de différencier entre la nature de la qualité de ces personnels, et par conséquent de voir si les dommages causés étaient le résultat des actes judiciaires et les juridictions judiciaires sont compétentes pour statuer sur la demande de dommages-intérêts ou s'ils étaient (les dommages) le résultat d'actes administratifs, la compétence en l'occurrence serait administrative [607]». Dans cet arrêt, le conseil utilise expressément l'expression de la « qualité des personnels » pour faire référence au critère de la qualité organique de l'auteur de l'acte.

Cette position du Conseil d'Etat a été vivement critiquée par une partie de la doctrine libanaise. M. Youssef Saadallah KHOURY invite le Conseil d'Etat libanais à abandonner sa jurisprudence en la matière et à suivre son homologue français, en adoptant le critère

[606] CEL, 11 juin 1963, rec. CHIDIAC 1963 p.277
[607] CEL, 20 août 1964, rec. CHIDIAC 1964, p.184 et dans le même sens 9 juillet 1964, rec. CHIDIAC1964 p.209

finaliste ou objectif, la distinction entre la police administrative et la police judiciaire, au lieu du critère de la qualité de l'organe longtemps appliqué dans la jurisprudence libanaise[608]. Ce n'est qu'à partir de 1984 que le Conseil d'Etat libanais renonce au critère formel, et opte pour le critère finaliste suivant ainsi la jurisprudence française. Il prend d'ailleurs une série de décisions dans lesquelles il déclare que « les procédures en cause rentrent dans le domaine de rassemblement des preuves nécessaires à prouver le crime … et que les autorités administratives et judiciaires ont commencé les investigations et rentrent (les procédures) dans les actes de police administrative, que lesdites procédures, qu'elles soient faites sur initiative des personnels de la sécurité générale ou sur demande d'une autorité administrative ou d'une autorité judiciaire, elles restent toujours des actes de police judiciaire tant que son objet est de prouver le crime et de regrouper ces évidences et il revient aux seules juridictions judiciaires de statuer sur lesdites procédures…[609] ». Désormais, le Conseil d'Etat libanais adopte le critère de l'objet de l'opération pour déterminer si elle appartient à la police administrative ou à la police judiciaire.

Plus récemment, le conseil applique le critère finaliste, tout en affirmant expressément que la voiture de l'opération serait qualifiée de véhicule de police judiciaire même si son auteur appartenait à un personnel administratif. Il juge ainsi « les décisions relatives aux poursuites pénales et liées aux crimes pénaux, même si elles étaient prises par des autorités administratives (en l'occurrence le préfet) rentrent dans les actes de police judiciaire et sont considérées par conséquent comme des actes à caractère judiciaire et sortent de la compétence du Conseil d'Etat[610].

Après avoir exposé le critère de distinction entre police administrative et police judiciaire, il convient de déterminer les actes de police judiciaire qui relèvent de la seule compétence du juge judiciaire.

---

[608] KHOURY S, op. cit p.103 et 104

[609] CEL, 4 juillet 1984, HATER, RJA n1 p.110 et dans le même sens les décisions inédites suivantes, 27juin 1984, GHALAYINI, 4 juillet 1984, KATTAN, 4 juillet 1984, NAZAL, 4 juillet 1984, KHATIB

[610] CEL, 29 mars 2007, SEMAAN, RJA n23 p.926

2- La mise en œuvre du principe de distinction : les actes de police judiciaire

Par application du critère finaliste, la jurisprudence française a estimé que le litige relatif à la mort d'une personne au cours d'une opération de police accomplie par des inspecteurs en vue d'appréhender des individus signalés comme malfaiteurs[611], et se procéder à la constatation d'infraction[612], ou encore le décès d'une personne pendant une garde à vue[613] et surtout le cas d'une personne blessée par un agent de police qui par son comportement, la croyait coupable d'une infraction[614] sont la conséquence directe de l'existence d'actes de police judiciaire. La juridiction judiciaire connait seule des litiges générés par lesdits actes. Le juge administratif ne peut être saisi d'une action en responsabilité contre l'Etat fondée sur le fait que la recherche de criminels n'aurait pas été entreprise avec une diligence suffisante[615], ou d'une action mettant en cause la régularité d'actes de police judiciaire[616].

La compétence judiciaire s'étend aussi à la réparation de dommages résultant d'une activité de police judiciaire, tels des dommages subis par les personnes même qui étaient visées par l'opération en cause, décès de ces personnes, blessures subies au cours de l'arrestation[617] ou sévices subis au cours des interrogatoires[618]. La solution est la même lorsque le dommage subi est celui des collaborateurs du service public de la justice judiciaire. C'est le cas par exemple des accidents subis par un médecin requis par un commissaire de police pour examiner la victime d'une asphyxie[619], ou encore du décès d'un inspecteur de la sûreté nationale tué par erreur par des inspecteurs de la police judiciaire[620]. La juridiction judiciaire connaît seule des litiges concernant lesdits actes.

Mais lorsqu'on est en présence d'un collaborateur bénévole, comme par exemple un passant qui s'était mis à la poursuite d'un malfaiteur, le Conseil d'Etat considère que

[611] CEF, 11 mai 1951, BAUD, précité
[612] CEF, 12 juin 1968, LENORNAND, rec. p.893
[613] CEF, 4 octobre 1968, Ministre de la justice/RAULT
[614] TCF, 15 janvier 1968, TAYEB, rec. p.791 et TCF, 19 mai 1982, FELIX VOLBRECHT, rec. p.563
[615] CEF, 5 mars 1952, Veuve GUERREAU rec. p.150 et CEF, 20 octobre 1972, MARABOUT rec. p.664
[616] CEF, 20 avril 1956, Société les quatre frères, rec. p.160
[617] TCF, 27 mai 1952, CLÈMENT et GUINET rec. p.626 et TCF 15 janvier 1968, TAYEB, précité
[618] TCF, 9 juillet 1953, NARDON, rec. p.591
[619] Cass. Civ, 23 novembre 1956, Dr. GIRY, JCP, 1953.II.1371
[620] CEF, 16 janvier 1953, Veuve BARBIER rec. p.18 et TCF, 27 juin 1955, Veuve BARBIER, rec. p.624

l'acte en litige ne peut être un acte de police judiciaire, et c'est le juge administratif qui en est compétent[621]. En l'occurrence le professeur Jacques MOREAU considère que « la notion d'acte de police judiciaire n'est plus considérée comme attractive, mais au contraire elle s'efface derrière la nature des liens unissant la victime à l'administration[622] ». La compétence reste toujours judiciaire si le dommage est subi par un tiers[623]. En revanche, est considérée comme se rattachant à la police administrative, la blessure causée au cours d'une visite domiciliaire ordonnée par un intendant de police, cette opération n'ayant pas eu pour objet la recherche d'un délit ou d'un crime déterminé[624] , ou bien encore l'activité de la police de la circulation[625].

Doivent recevoir aussi la qualification d'actes de police administrative, une vérification d'identité[626], la démarche entreprise par un commissaire de police occupé à relever les traces d'un accident de la circulation[627], ou la suppression d'un poste de contrôle établi par l'autorité municipale à l'entrée d'une zone naturiste[628].

Au Liban, la jurisprudence applique des principes très proches de ceux de son homologue française, à quelques exceptions près. Ont été déclarées actes de police judiciaire, les poursuites judiciaires effectuées par des officiers afin d'arrêter des criminels[629], que ces poursuites aient été la conséquence d'une mesure d'arrestation[630] ou celle de l'exécution d'un jugement[631]. La même solution est retenue pour les actes accomplis par la chambre de contrôle et d'entretien des forêts rattachée au ministère de l'agriculture et qui sont relatifs à l'organisation des procès verbaux contre ceux qui commettent des contraventions[632], ou bien que pour les arrestations arbitraires ou

[621] CEF, 17 avril 1953, PINGUET, rec. p.177, et CEF, sect, 11 octobre 1957 commune de GIRY AJDA, 1957 rec. p.460
[622] MOREAU J, op. cit. p.80
[623] CEF, 8 mai 1963, MASETTI, rec. p.148
[624] CEF, 7 juin 1951, Dame NOUALEK, rec. p.637
[625] CEF, 10 juillet 1963, Dame MONTAGNE, rec. p.426 et CEF, 12 mai 1960, Compagnie l'union, rec. p.773
[626] Cass. Crim, 5 janvier 1973, AJDA, 1973 n117 et TCF, 25 avril 1980, WAREQUIER, rec. p.643
[627] CEF, 23 février 1962, PICARD, rec. p.121
[628] TCF, 7 juillet 1980, TIBAUT, rec. p.638
[629] CEL, 16 octobre 1961, rec. CHIDIAC 1961, p.220
[630] Cass. Lib, 7 octobre 1969, rec. BAZ n17 p.290 n112
[631] CEL, 21 décembre 1962, rec. CHIDIAC 1963 p.91
[632] CEL, 28 mai 1963, rec. CHIDIAC 1963 p.5

illégaux d'individus au cours d'une opération de police judiciaire[633]. En outre, sont aussi des actes de police judiciaire, ceux concernant la confiscation d'argent de la part de la police judiciaire lorsque ces actes sont inséparables d'une instance pénale[634], le Conseil d'Etat n'est pas compétent pour statuer sur un procès verbal relatif à des marchandises importées par une société qui a une branche en Israël, car il constitue un acte de police judiciaire[635].

Dans la même catégorie figurent les procédures accomplies par le directeur général de la sécurité publique concernant la confiscation de la carte d'identité et le passeport d'une personne[636]. Dans un arrêt récent, le Conseil d'Etat libanais considère que « l'acte élaboré par le préfet de Mont Liban concernant une demande d'autorisation de poursuite pénale contre le président de la commune BSALIM, … a la qualité d'un acte judiciaire … et en relation avec une poursuite pénale en lien avec des crimes même s'il a été pris par des autorités administratives, rentre dans la catégorie des actes de police judiciaire et est considéré comme acte à caractère judiciaire insusceptible de recours devant le Conseil d'Etat libanais[637] ». En revanche, ont été reliés à la police administrative, les actes commis par des policiers dans le but de faire interdire à un citoyen de porter atteinte à un autre citoyen, car les actes en cause ont pour but de garantir la sécurité générale[638]. Plus généralement, les actes accomplis par les militaires ne rentrent pas dans la catégorie d'actes de police judiciaire, car les militaires ne sont pas considérés comme des personnes de police judiciaire puisqu'ils ne figurent pas parmi les personnels de police judiciaire énumérés par la loi[639].

Dans le même ordre d'idées, les actes relatifs à la détention des véhicules et leur mise en dépôt dans des garages sont des actes de police administrative et la compétence, en la

[633] CEL, 11 octobre 1959, rec. CHIDIAC 1960 p.6
[634] CEL, 13 décembre 1967, rec. CHIDIAC, 1967 p.49
[635] Ibidem, CEL, 13décembre 1967, rec. CHIDIAC, 1967 p.49, précité
[636] CEL, 4 juillet 1984, HATER, RJA n1 p.110
[637] CEL, 29 mars 2007, SEMMAN, RJA n23 p.926
[638] CEL, 10 février 1967, rec. CHIDIAC 1967 p.118
[639] CEL, 11 mai 1967, rec. CHIDIAC 1965, p.102

matière, revient au Conseil d'Etat, qui seul peut connaître des actions en réparation des dommages subis par ces véhicules[640].

Concernant les collaborateurs occasionnels et bénévoles, le Conseil d'Etat libanais juge que le dommage subi par ces derniers au cours d'une opération de police judiciaire rentre dans la compétence dudit conseil[641]. Cette jurisprudence libanaise diverge avec l'homologue français où les dommages causés aux collaborateurs non bénévoles des services publics de la justice judiciaire rentrent dans la compétence du juge judiciaire[642]. S'agissant des dommages causés aux tiers lors d'une opération de police judiciaire, leur contentieux, contrairement à la jurisprudence française, relève de la compétence du juge administratif[643]. Ce dernier applique en l'occurrence, l'ancienne jurisprudence du Conseil d'Etat français. D'ailleurs, le juge administratif libanais considère qu'il n'est pas possible de donner la qualité d'agents de police judiciaire aux policiers lorsqu'il s'agit des tiers qui sont blessés au cours d'une poursuite pénale[644].

A coté des services publics administratif, industriel et commercial ainsi que judiciaire, il existe des services publics sociaux et des services publics de l'ordre professionnel.

Section 4 : Les services publics à nature hybride

Tous les services publics ont soit un caractère administratif, soit un caractère industriel et commercial. En France, il en a été autrement entre les années 1955 et 1983, période dans laquelle la jurisprudence consacrait la possibilité d'existence d'une catégorie de services à gestion privée autre que les services industriels et commerciaux, qui est celle des services à objet social ou services publics sociaux. Il semble que ce type hybride de service public est quasi absent dans le système juridique libanais (I). A côté des services publics sociaux, il existe les ordres professionnels qui sont les organisations rassemblant

[640] CEL, 15 octobre 2003, Etat/héritier de GEORGES ROUHANA, RJA n20 p.100 et CEL, 13 juillet 1966, rec. CHIDIAC 1966 p.188
[641] CEL, 29 octobre 1998, KHOURY, RFA n14 p.48
[642] Cass. Civ. Fr, 23 novembre 1956, Dr. GIRY, précité, GAJA op. cit. p.486
[643] CEL, 9 juillet 1964, ALAM, rec. BAZ, 1964 p.209
[644] CEL, 20 août 1974, DOMANIAN, rec. BAZ, 1974 p.184

obligatoirement les membres de différentes professions et qui accomplissent en France une mission de service public. Ces ordres professionnels existent également au Liban, mais leur reconnaissance d'une mission de service public par la jurisprudence n'est point claire (II).

I- Les services publics sociaux

Les services publics sociaux sont des services « ayant pour objet de fournir à leurs bénéficiaires des prestations sociales c'est-à-dire des prestations visant à garantir des catégories de citoyens considérés comme plus ou moins favorisés contre les règles inhérentes à leur condition sociale[645] ». En d'autres termes, les services publics sociaux sont ceux qui se traduisent par la fourniture de prestations d'ordre social et qui ont pour objet de protéger et de défendre les administrés défavorisés par leur condition sociale. En France et à partir de la fin de la première guerre mondiale, les services publics sociaux sont devenus de plus en plus nombreux et ont été organisé le plus souvent selon des modalités empruntées en droit privé, avec une gestion de ces services par des organismes privés. C'est ainsi qu'ont été organisées les assurances sociales, les allocutions familiales et la sécurité sociale.

Comme tous les services publics, les services sociaux posent le problème de la dualité entre droit privé et droit public. La jurisprudence française en la matière a connu une évolution par étapes.

Le principe de la compétence judiciaire en matière de responsabilité des services publics sociaux a été posé dans une affaire dite « de colonie de vacances[646] ». Il s'agissait en l'espèce de l'accident causé par un moniteur à un pensionnaire d'une colonie de vacances organisée par un ministère. Le commissaire du gouvernement proposa, vu la ressemblance avec les services publics à gestion privée, de constituer un nouveau bloc de compétence en adoptant aux services publics sociaux les critères adoptés pour les services publics industriels et commerciaux. La Tribunal des Conflits, suivant les conclusions de son commissaire du gouvernement considère que « le but d'intérêt

[645] DE LAUBADERE A, Traité élémentaire, 5ème édition n1084
[646] TCF, 22 janvier 1955, NALIATO, rec. p.614

général social que vise l'Etat et les collectivités administratives en organisant des colonies de vacances imprimait à ces organisations le caractère d'un service public. Mais ledit tribunal ajoute que cette organisation ne présente en l'espèce et en ce qui concerne les rapports entre bénéficiaires et l'administration, aucune particularité de nature à justifier, à la distinguer juridiquement des organisations similaires relevant des institutions de droit privé. C'était la même idée déjà formulée dans l'affaire du «bac d'ELOKA[647] ».

Le principe posé par l'arrêt « NALIATO » a donné lieu à des interprétations diverses. Certains auteurs ont cru que le Tribunal des Conflits avait affirmé une notion de service public social qui relevait tout entier de la compétence judiciaire. La jurisprudence a par la suite reconnu que seuls certains services publics sociaux, comme les colonies de vacances, pouvaient donner lieu à gestion publique et entrainer la compétence du juge administratif. Dans l'arrêt « Commune d'ARCEUIL[648] », le Conseil d'Etat déclare sa compétence en considérant « que le patronage dont il s'agit à été créé par la ville dans un but d'intérêt social afin d'aider les familles à la garde de leurs enfants, est ouvert gratuitement à tous les enfants d'âge scolaire et il est placé sous la direction et sous l'autorité du maire… qu'il ne fonctionne pas dans les conditions analogues à celles des organismes similaires relevant du droit privé ».

L'opposition gestion publique - gestion privée qui a été adoptée par l'arrêt « NALIATO » a été appliquée aux litiges touchant le personnel des services publics dits sociaux. C'est ainsi que dans l'arrêt BERY[649] le Tribunal des Conflits retient la compétence judiciaire en relevant que les rapports du service avec son personnel sont analogues à ceux d'une entreprise privée. En revanche, si ces rapports se présentent comme les rapports de droit public, c'est la compétence administrative qui sera affirmée. En matière de décision administrative unilatérale des services publics sociaux, c'est l'arrêt de principe EL HAMIDIA[650]. Dans cet arrêt, il s'agissait d'un arrêté individuel, par lequel un préfet avait prononcé l'affiliation d'une société au régime des allocations familiales. Le Conseil d'Etat s'est prononcé pour la compétence judiciaire en suivant son commissaire du

[647] TCF, 22 juin 1921, Société commerciale de l'Ouest Africain, rec p.92 et GAJA op. cit p.219
[648] CEF, 17 avril 1964, Commune d'Arcueil, rec. p.220
[649] TCF, 13 janvier 1958, Delle. BERY rec. p.789
[650] CEF, 5 février 1954, EL HAMIDIA rec. p.90

gouvernement qui se fondait à la fois sur des raisons pratiques tendant à simplifier les règles de répartition de compétence mais aussi pour des raisons théoriques ; d'ailleurs, il lui est apparu que les rapports existant entre les services sociaux et les usagers devaient être des rapports de droit privé parce qu'il s'agissait d'une obligation de mutualité et de solidarité professionnelle. C'est dans ce sens que le Conseil d'Etat affirme que « si ces caisses assurent la gestion d'un service public, leur rapport avec les employeurs qui relèvent d'elles et avec les bénéficiaires des prestations familiales sont des rapports de droit privé, que par suite, le litige qui s'élève entre une des caisses et un seul employeur et qui est afférent à l'obligation où se trouverait ledit employeur de s'affilier à l'organisme dont s'agit, ressortit à la compétence de l'autorité judiciaire.

Cette jurisprudence NALIATO n'a pas été accueillie avec faveur par la doctrine. M. François-Paul BENOIT[651] reprochait à ladite jurisprudence, l'insuffisance de son fondement et les conséquences graves qu'elle risquait d'entrainer pour la compétence des juridictions administratives qui devait être logiquement, sur la base de ce fondement, amputée du contentieux de nombreux services publics analogues à des activités privées [652] comme l'enseignement. Le professeur René CHAPUS[653] considère à son tour que la jurisprudence NALIATO ne devait pas rencontrer le succès car contrairement à ce qu'il en est en matière commerciale, on voit mal l'intérêt que peuvent présenter les règles du droit privé et la compétence judiciaire s'agissant d'un tel service. Ainsi sans aller ouvertement contre cette jurisprudence, le Conseil d'Etat et les tribunaux judiciaires en éludèrent l'application en reconnaissant presque toujours aux œuvres sociales en cause des particularités les distinguant des œuvres privées similaires. On peut avoir le sentiment que le seul fait d'être organisé par une personne publique était pour ces œuvres une cause suffisante de particularisme.

Il faut d'ailleurs noter que les juridictions judiciaires n'ont pas appliqués toujours les principes posés par l'arrêt « NALIATO ». C'est ainsi que saisie de litiges concernant des colonies de vacances établies par une municipalité, la Cour de Cassation se déclarait

[651] JCP, 1958-II-10418 bis, note F-P BENOIT
[652] AUBY et DRAGO op. cit. p.573
[653] CHAPUS R, op. cit p.591

incompétente au motif « que les colonies présentaient des particularités de nature à les distinguer juridiquement des organisations privées similaires[654] ».

Le Conseil d'Etat français à son tour reprenait fréquemment les formules de l'arrêt « NALIATO », mais il n'en faisait pas d'application positive, relevant que l'organisme en cause ne fonctionnait pas dans des conditions analogues à celles des organismes similaires relevant des personnes privées.

Finalement, le Tribunal des Conflits par un arrêt « GAMBINI[655]» rendu le 4 juillet 1983, à propos d'un village de vacances organisé en l'espèce par la ville de Puteaux, mit fin à sa jurisprudence NALIATO. Les faits dudit arrêt étaient les suivants : la commune de Puteaux avait mis en place un village de vacances, par une délibération municipale. Cependant un accident survient dans le cadre des activités de ce village de vacances et la question se posa de savoir devant quel ordre juridictionnel l'action en responsabilité devait prendre place. Par un déclinatoire de compétence présenté le 24 janvier 1982 par le préfet le commissaire de la République de la Haute-Corse éleva le conflit devant le Tribunal des Conflits. Ce dernier décide « que le village de vacances de Caprone qui appartient à la commune de Puteaux a été créé par une délibération du conseil municipal qui en assure l'organisation et le fonctionnement, qu'il ne possède pas de personnalité juridique distincte de celle de la commune et constitue un service public directement placé sous l'autorité du maire ; que dès lors, les juridictions de l'ordre administratif sont seules compétentes pour connaître des litiges nés des conditions de son fonctionnement.

Au Liban, les services publics sociaux n'ont pas eu une existence effective. Certains auteurs considèrent que ce type de service n'a pas d'équivalent au Liban et que le Conseil d'Etat n'a pas par ailleurs eu à statuer sur des litiges en la matière. Par conséquent, ils invitent le Conseil d'Etat à appliquer le cas échéant les solutions dégagées par son homologue français[656]. M. Edward EID pense d'ailleurs qu'on peut qualifier le centre de développement social créé par le décret loi n155 du 12 juin 1959, de service public social administratif auquel on peut appliquer les règles d'un service public

[654] Cass. fr, 30 octobre 1957, JCP, 1958-II-10418, bis note BENOIT, précité
[655] TCF, 4 juillet 1983, rec. p.540
[656] EID E, op. cit. p.243

administratif, vu ses méthodes d'organisation et de gestion, la nature de son activité et ses ressources qui proviennent de la loi budgétaire publique et des impôts et taxes et les donations dans la participation des bénéficiaires soumis auxdits impôts[657].

En revanche, la caisse nationale de sécurité sociale, instituée conformément à la loi par le décret 13955 du 26 septembre 1963, est un service public social qui ressemble aux services publics industriels et commerciaux parce que ladite loi a soumis les agents de la caisse, quels que soient leur rang et degré, aux règlements du code de travail à l'exception des fonctionnaires de l'Etat, et d'autre part que les ressources de la caisse proviennent des cotisations des bénéficiaires (articles 65, 68, 71 et suivants) et que, surtout, les articles 84 et 85 ont donné compétence au conseil de prud'hommes et aux juridictions du travail pour statuer sur les litiges concernant l'application de ladite loi, que ces litiges naissent entre les bénéficiaires et les chefs des entreprises ou encore entre la caisse et ces derniers ou même les bénéficiaires[658].

Au total, concernant la jurisprudence libanaise, on peut affirmer, après étude de cette dernière, que le Conseil d'Etat libanais n'a pas eu à statuer sur des litiges impliquant des services publics sociaux, à l'exception de quelques affaires. Le Conseil d'Etat libanais a expressément visé dans un arrêt, un service public social proprement dit. Il s'agit de l'affaire inédite n352/2013-2014, jugée le 3 février 2014. En l'espèce, le directeur général de la caisse nationale de sécurité sociale avait annoncé un concours pour le poste d'un docteur contrôleur dans ladite caisse et en fixant les conditions que les candidats devaient remplir, les documents requis, la date de la présentation de la demande, le règlement du concours et l'annonce des résultats. Après qu'un jury ait étudié les demandes, une entrevue a été organisée avec les candidats, et les résultats ont été affichés le 12 octobre 2001. Le requérant figurait au nombre des candidats admis. Presque un an après l'annonce des résultats, le directeur général décide d'annuler le concours. Un candidat admis intente alors une action devant le Conseil d'Etat. Ce dernier observe « que la question de compétence est d'ordre public …, que la loi exécutée par le décret n13955 (loi de la sécurité sociale) a défini dans son article premier « la caisse

[657] Ibidem, p.243
[658] EID E, op. cit p.243 et 244

comme un établissement indépendant à caractère social soumis au règlement de cette loi disposant d'une personnalité morale et de l'indépendance financière et administrative…, que l'alinéa 4 de l'article 182 de la loi de sécurité sociale dispose que « tous les fonctionnaires de la caisse quels que soient leurs grades sont soumis aux règlements du code de travail à l'exception des fonctionnaires énumérés dans l'alinéa 2 dudit article (fonctionnaires de l'Etat) »…Et le Conseil d'Etat conclut que « vu les textes exprès susmentionnés, le Conseil d'Etat n'est pas compétent pour statuer sur la présente requête ».

A notre sens, le Conseil d'Etat en l'espèce a hésité sur la base juridique de sa compétence. Est-ce que la loi applicable aux fonctionnaires de la caisse est le code de travail ?! Mais on sait déjà, que la loi applicable ou le régime applicable aux fonctionnaires d'un établissement public n'est qu'un indice entre autres pour déterminer la nature de ce dernier et ne suffit pas à lui seul pour la déterminer. Ou bien le Conseil d'Etat a considéré que le seul fait que la caisse ait un caractère social, lui donnait le statut de service public social, et par conséquent la compétence était judiciaire.

Ici encore, on peut dire que même si on est en présence d'un établissement public social, la compétence n'est pas ipso-facto judiciaire. La jurisprudence française (arrêt GAMBINI précité) nous enseigne que le service public social peut être soumis à la compétence du juge administratif suivant la nature des actes en cause. Toutefois, le Conseil d'Etat libanais avait dû être plus net en l'occurrence ou, au moins, donner une motivation plus claire à son incompétence dans l'affaire, surtout que les arrêts rendus en la matière sont très rares voire presque inexistants.

A coté des services publics sociaux, il existe des services publics gérés par les ordres professionnels.

II- Les services publics à vocation professionnelle

On entend par ordres professionnels « les organisations rassemblant obligatoirement les membres de certaines professions libérales et qui, grâce à des pouvoirs que leur confère

la loi, interviennent dans la règlementation et le contrôle de l'accès à la profession et de son exercice [659]».

La question de la nature de ces ordres en France, s'est posée avec la promulgation de la loi du 7 octobre 1940, qui a créé les ordres professionnels. La première affaire relative à un ordre professionnel et où le Conseil d'Etat français s'est prononcé sur la nature de ces ordres ainsi que l'autorité juridictionnelle compétente, c'est l'arrêt « BOUGUEN » du 2 avril 1943. Mais il faut fort mentionner que le Conseil d'Etat et concernant la même problématique, a eu à se prononcer, bien avant, sur la nature des comités d'organisations professionnelles créés par la loi du 16 août 1940. C'est l'affaire dite « MONPEURT [660]» du 31 juillet 1942 dans laquelle le conseil suivant son commissaire de gouvernement SÉGALAT[661] décide « qu'ainsi les comités d'organisation, bien que le législateur n'en ait pas fait des établissements publics, sont chargés de participer à l'exécution d'un service public et que les décisions qu'ils sont amenés à prendre dans le système de ces attributions, soit par voie de règlement, soit par des dispositions d'ordre individuel, constituant des actes administratifs que le Conseil d'Etat est, dès lors, compétent pour connaître des recours auxquels ces actes peuvent donner lieu … ».

Saisi d'un recours par un médecin contre la décision du Conseil supérieur de l'ordre des médecins lui interdisant de tenir des cabinets multiples, le Conseil d'Etat dans l'arrêt « BOUGUEN » consacre la solution suivante : les décisions règlementaires ou individuelles, que les comités d'organisation et les ordres professionnels prennent pour l'exécution du service public administratif dont ils ont la charge constituent des actes administratifs dont le contentieux appartient par suite à la juridiction administrative[662]. Mais le Conseil d'Etat français dans sa jurisprudence MONPEURT-BOUGUEN a évité de déterminer la nature des ordres professionnels et comme le note le professeur René CHAPUS « s'il les avait qualifiés, c'est négativement en leur déniant la qualité

[659] AUBY et DRAGO, op. cit p.512
[660] CEF, 31 juillet 1942, MONPEURT, rec. p.239 GAJA op. cit p.328
[661] Conclusions SÉGALAT sur l'arrêt MONPEURT, S 1942.III.37, « l'intérêt général qui s'attache à la bonne marche de la production dans les circonstances présentes, la nature et l'étendue de la mission que la loi assigne aux comités d'organisation, les prérogatives de puissance publique qu'elle concerne, ce sont là des éléments que la jurisprudence retient pour définir et caractériser le service public ».
[662] CEF, ass., 2 avril 1943, BOUGUEN, rec. p.86, GAJA op. cit p.338

d'établissement public[663] ». Ce n'est qu'avec l'arrêt « MAGNIER[664] » que la jurisprudence put être clarifiée. La contestation par un agriculteur du montant de sa contribution devant le Conseil d'Etat, va conduire ce dernier à reconnaître à l'activité des groupements de défense comme « un service public administratif dont la gestion est confiée sous le contrôle du ministère de l'industrie à des organismes de droit privé. Il reconnaît en outre explicitement les décisions prises pour l'exécution de ce service comme présentant le caractère d'acte administratif relevant de la compétence de la juridiction administrative, alors cependant qu'elles émanent d'un organisme de droit privé. L'organisme en l'occurrence était la fédération départementale des groupements de défense contre les ennemis des cultures qui réclamait aux agriculteurs bénéficiaires des mesures prises, leur quote-part dans les frais de l'opération.

Par application de ces solutions dégagées par la jurisprudence, le contentieux des litiges concernant l'exécution du service public d'un ordre professionnel relève en principe de la juridiction administrative. C'est ainsi que les autorités ordinales prennent des décisions unilatérales particulières concernant les ressortissants de l'ordre où les candidats à l'exercice de la profession qui demandent leur inscription au tableau. Les décisions sont regardées par la jurisprudence comme des actes administratifs dont le contentieux est confié à la juridiction administrative.

Parfois la compétence du juge administratif est prévue par les textes notamment (toujours en France) en matière d'inscription au tableau de l'ordre. Le juge judiciaire n'est pas par conséquent compétent pour connaître de la décision concernant ladite inscription[665]. Dans le silence de la loi, le juge administratif reste compétent. Il l'est, par exemple, pour connaitre de la décision d'un conseil de l'ordre mettant fin aux fonctions de son représentant à une commission[666], ou encore de la décision prise en réponse à une demande d'inscription comme spécialiste[667]. Les actes règlementaires pris par les ordres professionnels ressortissent à la compétence du juge administratif, s'agissant par exemple du code de déontologie ou de l'énoncé des devoirs professionnels élaborés par

[663] CHAPUS R, op. cit P.173
[664] CEF, sect, 13 juin 1961, MAGNIER, rec. p.32
[665] CEF, 12 décembre 1953, DE BAYO, rec. p.544 et CEF, 20 juin 1980, DOUEN, rec. p.180
[666]CEF, 19 avril 1968, Conseil départemental de la Corse de l'ordre des médecins, rec. p.246
[667]CEF, 18 novembre 1960, BRECHET, rec. p.639

les autorités ordinales[668]. S'agissant des mesures disciplinaires prévues par un ordre professionnel, elles constituent, d'après la jurisprudence, des actes juridictionnels, ces ordres ayant dans ce cas le caractère de juridictions administratives soumises au contrôle juridictionnel du Conseil d'Etat en tant que juge de cassation. En outre, lorsqu'un ordre dans l'exécution de sa mission de service public cause un dommage, sa responsabilité peut être engagée devant les juridictions administratives[669].

Par contre, la juridiction judiciaire reste évidemment compétente si l'acte pris par l'ordre professionnel constitue une voie de fait[670], ou bien si le litige concerne les rapports des services publics professionnels avec les auxiliaires de la justice judiciaire[671]. La juridiction judiciaire connaît aussi des litiges concernant les relations entre ces ordres et leurs membres, ou les tiers[672]. D'autre part, concernant les litiges relatifs à l'organisation du service public, la compétence en la matière relève de la juridiction judiciaire. La jurisprudence considère que l'organisation et le fonctionnement interne ou même les activités externes des ordres professionnels sont soumises à un régime de droit privé et relèvent de la juridiction judiciaire. Il en va ainsi des litiges touchant le patrimoine et la gestion financière de ces organismes. Les tribunaux civils peuvent donc connaître de l'action exercée par l'ordre des médecins contre un médecin en remboursement des frais d'une instance disciplinaire[673]. S'agissant de l'élection des membres des conseils de ces ordres, la jurisprudence juge que c'est une opération administrative, dont le contentieux relève par conséquent de la juridiction administrative. C'est une solution adoptée par le Tribunal des Conflits en 1984 qui estime que si l'élection des commissaires aux comptes est une opération, dont le contentieux est judiciaire, c'est parce que ces conseils même si à certains égards ils sont investis d'une mission de service public ne sont que des organismes de gestion de la profession de commissaire aux comptes qui n'exercent

[668] CEF, 29 juillet 1950, Comité de défense des libertés professionnelles des experts comptables brevetés par l'Etat, rec. p.1492
[669] CEF, 1 octobre 1954, Delle. COSTIER, rec. p.464 et CEF, 8 novembre 1957, Dame BARTHEL WEGMAN, rec. p.595
[670] Cass. Civ. Fr, 11 décembre 1979, JCP 1981-I-19501
[671] Cité par AUBY et DRAGO op. cit. p.521
[672] Cass, fr, 9 avril 1940, Gaz. P., 1940-II-5
[673] Cass. Fr, 27 janvier 1858, D1958 n670

aucun pouvoir sur ses membres. Il en va tout autrement pour les ordres professionnels dont l'une des fonctions essentielles est d'assurer la discipline interne de la profession par des mesures unilatérales qui s'imposent à tous ses membres. En outre, le caractère administratif de l'élection procède des prérogatives de puissance publique dont les ordres sont investis pour l'exécution de leur mission de service public[674].

Au Liban, la loi organise quelques ordres professionnels et fait d'eux des organismes dotés de la personnalité morale disposant de certaines prérogatives de puissance publique. La jurisprudence à son tour n'est pas stable au niveau de la reconnaissance à ces ordres d'une mission de service public. Ceci dit, ces ordres englobent toutes les personnes ayant l'activité correspondante puisque celle qui n'est pas inscrite au tableau de l'ordre ne peut pas exercer le métier lié à l'ordre même si elle remplit toutes les conditions requises, sous peine de sanction générale figurant dans la loi.

En outre, l'ordre édicte un règlement intérieur spécifique après approbation du gouvernement et il impose ce règlement à tous les membres. Les ordres professionnels au Liban disposent également d'une autorité disciplinaire envers leurs membres et peuvent dans certains cas leur prohiber définitivement d'exercer le métier. C'est le cas au Liban des lois relatives aux ordres professionnels des avocats, des médecins, des dentistes, des pharmaciens et de la presse.

Contrairement au régime juridique français, au Liban, la question de compétence en la matière est réglée dans la plupart des cas par la loi qui la confie aux juridictions judiciaires et à la Cour d'Appel[675] qui s'adjoint parfois des représentants des ordres concernés. Mais il faut signaler que si le principe en droit libanais est la compétence judiciaire en matière des litiges relatifs à l'ordre professionnel, il existe des exceptions à ce principe pour certains métiers et professions.

C'est le cas par exemple des ordres professionnels des experts comptables licenciés, pour lesquels le législateur a « distribué » la compétence entre les deux ordres juridictionnels administratif et judiciaire. C'est ainsi que l'article 9 de la loi 364 du 1er août

[674] TCF, 13 février 1984, CORDIER et autres rec. p.447
[675] SERHAN, AYOUB, GEMMAYEL, op. cit p.92

1994 relative à l'organisation de l'ordre des experts comptables licenciés au Liban, dispose que la Cour d'Appel civile à Beyrouth est l'autorité juridictionnelle compétente pour statuer sur les décisions du conseil de l'ordre relatives au refus des demandes d'enregistrement au syndicat des experts comptables. Cependant, l'article 39 de la même loi considère le Conseil d'Etat comme l'autorité compétente pour statuer en appel sur toutes les décisions du conseil de l'ordre autres que celles figurant dans l'article 9 susmentionné. L'article 52 de la même loi dispose également que le Conseil d'Etat est l'autorité compétente en appel pour statuer sur les décisions à caractère disciplinaire de l'ordre des experts comptables. Mais dans le silence des textes, il revient à la jurisprudence de déterminer laquelle des juridictions serait compétente pour statuer sur les litiges en cause.

C'est le cas par exemple de l'ordre professionnel des médecins dentistes pour lequel le Conseil d'Etat, en assemblée plénière, a rendu un arrêt inédit le 18 février 2009 relatif aux élections du Conseil de l'ordre. En l'espèce, le conseil considère que « si la loi portant organisation du Conseil d'Etat libanais lui octroie compétence pour statuer sur la légalité des élections des conseils administratifs, il faut de prime abord et pour donner compétence au conseil pour statuer sur les élections du conseil des ordres professionnels, considérer ces derniers comme des conseils administratifs et voir si ces ordres sont des autorités administratives dans le sens organique du terme ».

Le Conseil d'Etat juge ainsi que « … même si les ordres professionnels disposent de certaines prérogatives de puissance publique concernant surtout l'inscription obligatoire dans le tableau de l'ordre et le pouvoir disciplinaire qu'ils ont envers leurs membres, il reste que ces prérogatives ne suffisent pas à considérer les ordres professionnels comme des personnes de droit public et que les élections du conseil d'un ordre professionnel constituent une opération interne relative à l'organisation interne de l'ordre et n'a aucune influence directe sur l'activité et les compétences que le Conseil de l'ordre exercent, car ces compétences sont déterminées par la loi … qu'il n'existe aucune justification légale qui permet de distinguer l'ordre professionnel des médecins dentistes et des ordres professionnels en général, des autres associations ou syndicats qui restent toujours des personnes morales de droit privé, pour lesquelles les juridictions

administratives ne sont pas compétentes pour statuer sur la légalité des élections de leurs conseils… ». Cet arrêt a déjà été confirmé par une jurisprudence abondante[676]. Mais si le Conseil d'Etat dans son arrêt du 18 février 2009 (inédit) a voulu nous étonner, il a certainement bien réussi car le Tribunal des Conflits avait déjà considéré, dans son arrêt rendu le 7 avril 2005 dans l'affaire dite « Notaire RAAD [677]» à propos de la caisse mutuelle des notaires, que les ordres professionnels constituent des services publics et la compétence concernant leur création, leur organisation et leur gestion appartient au Conseil d'Etat. Vu l'importance de cet arrêt, on se doit de citer les considérants principaux pour lesquels le tribunal affirme que « la question qui doit être examinée pour déterminer la compétence est celle de savoir si la caisse mutuelle des notaires gère un service public suivant les principes de droit public, et non pas si cette caisse est une personne de droit public, car la jurisprudence est stable à considérer que les personnes de droit public peuvent être soumises à la compétence du juge judiciaire dans leurs litiges individuels non liés aux décisions règlementaires quand ils gèrent des services publics conformément aux principes du droit commun, comme c'est le cas des services publics industriels et commerciaux et aussi la gestion de la propriété privée de l'Etat. Rentre (également) dans la compétence du juge administratif la connaissance des litiges relatifs aux services publics qui sont gérés par des principes de droit public, mise à part la qualité de la personne qui les gère, même si cette personne serait une personne privée, comme les ordres professionnels…Considérant qu'on doit rechercher l'intention du législateur expresse ou implicite lorsqu'il organise une activité quelconque. S'il a voulu soumettre cette activité aux principes de droit privé et par conséquent à la compétence judiciaire, ou créé un service public et le soumettre totalement ou partiellement aux principes de droit public, et par conséquent à la compétence de la juridiction administrative…Considérant que la caisse encore a été créée par la loi n337/94 et n'est pas soumise par conséquent au règlement du décret-loi n35/77 relatif aux caisses mutuelles soumises au droit privé, car l'article 2 de ce décret-loi dispose expressément que les caisses mutuelles créées par des textes spéciaux sortent du champ d'application du décret-loi n35/77 et ne sont pas régies par lui... Considérant que le législateur n'a pas déterminé expressément la qualité

[676] CEL, 20 mars 1967, rec. CHIDIAC p.537 et CEL, 18 juillet 1984, RJA n1 p.139 et CEL, 25 mars 1985, RJA n2 p.172
[677] TCL, 7 avril 2005, Notaire RAAD, RJA n21 p.685

de la caisse et s'il l'a soumise aux principes du droit public ou du droit privé, comme il l'a fait pour les caisses mutuelles des forces de sécurité intérieure et de sécurité générale, et de la sécurité nationale qui ont été considérées par l'acte 156 du décret-loi n156/8 et l'article premier du décret n3187/93 comme des personnes de droit privé et les a soumis aux principes de droit privé… Considérant que la jurisprudence dans le cas où l'intention du législateur n'est pas claire, prend en considération les trois éléments du service public déjà adoptés par le Tribunal des Conflits français dans l'affaire Association Syndicale du Canal de GIGNAC jugée le 9 décembre 1899, qui sont ; la mission d'intérêt général, les prérogatives de puissance publique et le contrôle que l'administration exerce sur ledit service, et sans qu'il exige que les ressources dudit service soient d'origine publique… Considérant [qu'il résulte] de l'article 18 de la loi n337/1994 (organisation des notaires) amendée, par la loi n224/2000 que la caisse mutuelle et de retraite des notaires, et [dispose] a été créée pour réaliser l'intérêt général qui se traduit par la nécessité de garantie pour une catégorie de personnes dotées de mission d'un service public, que les personnes sont les notaires qui ont la qualité d'officiers publics liés au ministère de la justice… et sont soumis à un régime disciplinaire administratif et financier dont les sanctions seront infligées par une décision du ministre de la justice… ce qui montre sans aucun doute que le service du notariat est un service public… Considérant qu'en plus de l'élément de l'intérêt général, la loi portant organisation de la caisse comprend des règlements qui sont soumis à un contrôle strict du ministère de justice (article 19 de la loi)… Considérant que ladite caisse dispose de certaines prérogatives de puissance publique que la jurisprudence française a déjà déterminé pour qualifier les ordres professionnels comme des services publics … Considérant que la caisse en cause est un service public, indépendamment de la personne qui la gère que ce soit une personne publique ou une personne privée…».

Il est clair que dans cet arrêt, le Tribunal des Conflits libanais adopte les principes déjà dégagés par la jurisprudence française en la matière. Désormais, les ordres professionnels au Liban sont des services publics et la compétence est toujours administrative sauf texte spécial qui l'octroie au juge judiciaire. Mais, il semble que le Conseil d'Etat libanais dans son arrêt du 18 février 2009 prononcé en assemblée plénière, va à l'encontre du Tribunal des Conflits et revient à son ancienne jurisprudence

en estimant que les ordres professionnels ne constituent pas des services publics au sens propre du terme, la compétence en la matière étant judiciaire en l'absence d'un texte spécial attribuant cette compétence au juge administratif.

En s'appuyant sur les principes posés par l'arrêt du Tribunal des Conflits libanais, on conçoit mal qu'un ordre professionnel ne puisse être considéré comme un service public. D'ailleurs, la motivation utilisée et les arguments avancés par l'arrêt du 18 février 2009 sont faibles et ne tiennent pas devant le raisonnement très argumentée du Tribunal des Conflits.

En effet, dire que les ordres professionnels ne sont pas des personnes publiques ne suffit pas à rejeter la qualification de service public pour ces ordres. On sait déjà qu'un organisme privé peut gérer un service public et le cas est fréquent au Liban, comme par exemple, les établissements pour l'eau, l'électricité ou le téléphone. La plupart de ces services publics sont gérés par des personnes ou organismes privés. Dire qu'il « n'existe aucune justification légale pour distinguer » les ordres professionnels des autres syndicats ou associations qui sont toujours des personnes morales de droit privé, ne tient pas, puisque est manifestement lesdits ordres disposent de prérogatives de puissance publique, comme l'obligation d'adhérer, le monopole, l'obligation de verser des contributions, et que les associations ou les simples syndicats n'ont disposent pas du tout.

Pour conclure, on ne peut qu'inviter le Conseil d'Etat libanais à revenir sur son arrêt rendu le 18 juin 2009 et à adopter la solution dégagée par le Tribunal des Conflits le 7 avril 2005 et ainsi à prendre le même chemin que la jurisprudence française en considérant que les ordres professionnels sont des organismes qui vu l'intérêt général qu'ils réalisent et les prérogatives dont ils disposent sous le contrôle de l'Etat, gèrent sans aucun doute un service public.

Partant de là, on se doit de rejeter l'opinion doctrinale qui affirme que les organismes des ordres professionnels au Liban ne gèrent pas de services publics, contrairement à ce qui est le cas en France, et ne sont pas, par conséquent, des personnes de droit public dotées d'un statut d'établissements publics, et non plus des individus qui assurent le

fonctionnement d'un service public, et peut être on peut dire qu'ils constituent des établissements à intérêt général qui assurent une activité collégiale soumise à « des règlements personnels qui se situent hors des champs d'application de droit administratif et de la compétence des juridictions administratives [678]». En revanche, l'analyse de M. Edward EID[679] est plus appropriée. Il défend la thèse que ces ordres gèrent un service public et qu'il faut leur appliquer les mêmes règles et principes que ceux dégagés par la jurisprudence française.

Au total, en conclusion de ce chapitre, force est de reconnaitre que ni les services publics sociaux ni les services publics professionnels, ne constituent une catégorie de services qui se distingue des services publics administratifs ou des services publics industriels et commerciaux. En d'autres termes, la summa divisio des services publics que ce soit au Liban ou en France demeure celle des services publics administratifs et des services publics industriels et commerciaux. Les principes applicables à ces deux types de services sont les seuls régissant les activités des autres services. Mais bien évidemment, les rapports existant dans ces services ne se limitent pas aux seuls personnels et usagers, ils s'étendent aux autres activités assurées par lesdits services.

D'ailleurs dans le contentieux contractuel et le contentieux de la représentation extracontractuel des services publics, le juge judiciaire joue un rôle considérable en la matière.

[678] SERHAN, AYOUB, GEMMAYEL op. cit p.94
[679] EID, op. cit. p.

CHAPITRE 2 : LA COMPÉTENCE JUDICIAIRE RELATIVE AUX CONTRATS ET A LA RESPONSABILITÉ DES SERVICES PUBLICS

La puissance publique dans la gestion de ses services publics peut conclure des contrats pour assurer le fonctionnement et l'exécution dudit service (section 1). D'autre part, au cours de cette même exécution, les personnes publiques peuvent voir leur responsabilité engagée à cause des dommages subis par les victimes de cette exécution (section 2).

Section 1 : Les litiges relatifs aux contrats conclus par les services publics

Le contentieux des litiges qui peuvent naître des contrats conclus par un service ou un établissement public diffère suivant la nature du contrat et la qualification du service public en cause.

I- Les contrats conclus par les services publics administratifs

La nature du contrat détermine par principe l'autorité juridictionnelle compétente.

La solution est évidente lorsque le service public choisit de conclure une convention qualifiée sur la loi d'administrative. C'est la compétence exclusive du juge administratif si un litige s'élève lors de la conclusion du contrat ou de son exécution[680]. En revanche, les personnes publiques peuvent aussi pour assurer l'exécution des services publics administratifs passer des contrats soumis à un régime de droit privé et c'est alors que le juge judiciaire intervient pour connaître des litiges relatifs à la conclusion, à l'exécution et à l'extinction du contrat.

[680] Il n'y a pas lieu ici de faire une étude des critères des contrats administratifs et de son évolution jurisprudentielle mais pour une étude approfondie de la notion, cf.DE LAUBADÈRE, DÉLVOLVÉ , Traité des contrats administratifs LGDJ, 2 vol., 2ème édition, 1983 et Droit des contrats administratifs, LGDJ, 2ème édition, 1999,L'agent public et le droit des contrats, MELANGES, DRAGO R., 1996, p.293, YOLKA P, Droit des contrats administratifs, LGDJ 2013 ; LICHÈRE F, Droit des contrats publics, 2ème édition, Collection Mémento, D2014 ; LICHÈRE F, Droit des contrats administratifs, 9ème édition LGDJ 2014 ; HOUSSOUN S, Les conventions d'administration, Thèse LGDJ 2014

En France, cette jurisprudence qui remonte au début du XIXème siècle, a été consacrée pour la première fois par le Tribunal des Conflits dans son arrêt rendu le 4 juin 1910 « compagnie d'assurance LE SOLEIL[681] ». Le régime juridique des contrats de nature privée emporte par principe l'application de règles du droit privé. Mais il faut signaler que les règles de droit public ne sont pas toutefois absentes de ce régime, telles les règles de compétence, application de la prescription quadriennale ou des procédures de recouvrement forcé. Et les litiges concernant ces contrats peuvent dans certains cas soulever des questions de droit public, mais la jurisprudence pour des raisons pratiques plus que juridiques a admis d'une manière générale la compétence judiciaire pour les litiges concernant ces contrats, à l'exception évidemment des actes détachables de ces contrats privés qui restent toujours des actes administratifs et dont la compétence revient à la juridiction administrative[682].

Parfois ce sont les textes qui donnent compétence à la juridiction judiciaire en matière de contrats de l'administration. C'était le cas par exemple en France des articles 20 à 25 de la loi du 11 juillet 1938 (abrogée par l'ordonnance de 2004 -1374 du 20 décembre 2004) relative aux baux de pêche sur les cours d'eau appartenant à l'Etat lorsque sont conclus des accords amiables à la place d'une réquisition[683].

Lorsque le contrat est de droit privé, le juge judiciaire doit être saisi des litiges concernant sa conclusion. Il peut aussi apprécier la validité du contrat au regard des causes générales, comme par exemple le vice de l'objet ou de la cause, ou des causes spéciales de nullité des contrats en droit civil[684]. En outre, le juge judiciaire pourrait vérifier l'application des règles de droit public concernant la formation du contrat, et par conséquent il peut déclarer sans effet un contrat n'ayant pas fait l'objet de l'approbation nécessaire[685]. Si le contrat est entaché d'irrégularité, le juge judiciaire peut prononcer l'annulation et allouer au contractant des dommages-intérêts. Il peut connaître également

[681]TCF, 4 juin 1910, Compagnie d'assurance LE SOLEIL, rec. p.446 et CEF, 31 juillet 1912, Société des granits porphyroïdes DES VOSGES, rec. p. 989

[682] Pour un approfondissement en la matière cf. LAMARQUE, L'application du droit privé aux services publics administratifs 1960 p.175 et s

[683] Cité par AUBY et DRAGO, op. cit p.448

[684] Cass. Civ, 20 mai 1941, D 1941.J.58

[685] Cass. Civ, 18 mai 1954, bul civ, n256

de la responsabilité de l'administration qui, par des manœuvres dolosives, conduit une entreprise à conclure un contrat avec elle, étant donné que ce litige se rattache de façon indivisible au contentieux contractuel[686].

Mais lorsqu'on est en présence de décisions administratives prises à propos de la conclusion du contrat comme par exemple, l'autorisation ou l'approbation de l'autorité compétente pour conclure l'acte, dans ce cas on est en présence d'actes détachables du contrat et la compétence redevient par conséquent administrative, et en cas d'annulation de l'acte détachable ou si l'acte est déclaré illégal, le juge judiciaire est alors lié par l'autorité de la chose jugée et il doit déclarer le contrat nul[687]. Rentre en outre, dans la compétence judiciaire, la question de l'interprétation des contrats et la juridiction judiciaire recourt, en principe, aux règles d'interprétation figurant dans le code civil français[688].

Dans le cas des litiges relatifs à l'exécution du contrat, le juge judiciaire est également compétent pour connaître de la responsabilité contractuelle de l'administration[689].

Enfin, les litiges concernant la fin du contrat relèvent également des juridictions judiciaires par exemple pour connaître de la légalité d'une décision de résiliation[690]. Dans de tels litiges relatifs à l'extinction du contrat, les tribunaux judiciaires disposent de très larges pouvoirs. Ils peuvent ordonner l'expulsion de l'administration[691] et imposer une astreinte[692]. En matière de créances nées d'un droit privé, le juge judiciaire est l'autorité compétente[693]. Si la dette d'une personne publique résulte d'une situation juridique de droit privé, par exemple d'un contrat privé, la juridiction judiciaire se déclare compétente en la matière. Mais dans cette hypothèse, il existe une limite à sa compétence : lorsque le créancier de l'administration, qui ne peut mettre en œuvre les voies d'exécution du droit

[686] CEF, 8 juillet 1955, DE MANE, rec. p.402
[687] LAMARQUE J, op. cit. p.188
[688] Cass. Civ, 30 mars 1926, D 1926.I.177 et TCF, 16 décembre 1933, Commune de BRAZES, Sirey, 1934.II.36
[689] CEF, 2 juillet 1952, Union coopérative de ventes des associations agricoles du Loir-et-Cher, rec. p.352
[690] CEF, 19 novembre 1971, Delle. LEDUC, rec. p.688
[691] TCF, 2 février 1950, GAUFFRETEAU, rec. p.651
[692] Cass. civ, 5 novembre 1953, bul. IV n692
[693] CEF, 17 avril 1970, DALAN MOUHANAD LAZA, rec. p.257

commun, provoque l'intervention d'une voie d'exécution du droit public, les litiges concernant cette voie d'exécution relèvent du juge administratif[694].

L'exécution des services publics fait naître parfois des situations quasi-contractuelles notamment des gestions d'affaire ou de l'enrichissement sans cause. Dans cette situation, il faut distinguer entre deux cas : si la situation contractuelle à laquelle supplée la situation quasi-contractuelle est de la compétence administrative alors le contentieux de cette situation appartient au juge administratif[695]. Si la situation en cause ne supplée pas à un contrat, on prend en considération la nature des questions qu'elle soulève. Dans les services publics administratifs, la situation née de l'activité d'une personne publique soulève des questions de droit public et relève du juge administratif[696]. Cette même activité appartiendra au juge judiciaire si les situations quasi-contractuelles soulèvent des questions de droit privé. C'est ainsi que la juridiction judiciaire est compétente pour connaître de la responsabilité quasi-contractuelle d'un particulier envers l'administration, comme par exemple à propos des sommes réclamées par la commune au propriétaire d'un immeuble incendié en raison du service rendu à ce propriétaire par les sapeurs-pompiers après un incendie[697], ou encore à propos des « frais engagés par l'administration pour le compte d'un gendarme expulsé du logement qu'il occupait dans un immeuble administratif[698]».

Le juge judiciaire connaît aussi de la responsabilité quasi-contractuelle de l'administration en cas de fournitures faites sans contrat à une commune[699], ou encore en cas d'obligation incombant à l'Etat du fait d'un prêt consenti par un particulier à une société concessionnaire[700]. Par contre, le juge administratif est compétent pour connaître de la responsabilité quasi-contractuelle de l'administration concernant les travaux ou dépenses effectuées par un particulier avec l'assentiment de l'administration ou au titre d'un contrat non conclu[701] ou au titre d'un marché ou d'une concession irrégulière ou caduque[702]. Le

[694] CEF, 14 mai 1943, Commune de Joimille-le-port rec. p.122
[695] CEF, 2 décembre 1966, Société France reconstruction, rec. p.635
[696] CEF, 18 juin 1920, RIGAULT, RDP 1922 Conclusions CORNEILLE p.95
[697] CEF, 12 mars 1948, BARDET, rec. p.130
[698] CEF, 28 janvier 1957, CLERC, rec. p.856
[699] TCF, 1 MAI 1920, TEGLIER, rec. P.143
[700] CEF, 16 novembre 1979, GERARD, rec. p.665
[701] CEF, 7 juin 1955, VOLLAT VERMEN, rec. p.8

juge administratif peut connaître également de la responsabilité quasi-contractuelle d'un particulier envers l'administration lorsque la situation quasi-contractuelle en cause soulève des questions de droit public[703].

Le service public administratif libanais géré par l'Etat ou confié à des établissements publics, a lui aussi le choix de conclure des contrats administratifs ou des contrats privés et la compétence sera alors administrative dans le premier cas et judiciaire dans le second. Le Conseil d'Etat libanais commence en premier lieu à déterminer la nature du contrat en cause en examinant son objet. La situation est plus simple lorsqu'on est en présence d'un contrat administratif. Ainsi dans un litige relatif à un contrat d'investissement conclu entre le service public de l'aéroport et un investisseur commercial dans la zone libre, le Conseil d'Etat juge « qu'il résulte des pièces du dossier que le contrat en cause est basé sur un cahier des charges qui dispose dans son article 15 que l'investisseur est soumis aux règles du cahier des charges public … et aux règles de la loi de finances publiques … que la soumission du cocontractant avec « ledit service » aux règlements précités affirme la qualité administrative du contrat…[704] ». Dans un autre arrêt, le Conseil d'Etat libanais considère que le contrat qui « a pour objet l'organisation d'un service public et de le gérer » est un contrat administratif[705]. Certes, l'arrêt ajoute à cette condition, sans qu'il exige que ces deux conditions soient cumulatives, que le cocontractant gère le service et que les clauses sont en l'occurrence exorbitante. Mais l'innovation de cet arrêt, c'est qu'une nouvelle condition s'est ajoutée à celles traditionnellement reconnues pour un contrat administratif, qui sont l'organisation d'un service public et les modalités de sa gestion.

Cette condition ne constitue pas pour autant un critère du contrat administratif. Certes, l'étude des critères du contrat administratif ne rentre pas dans l'objet de la présente thèse, mais on peut affirmer à ce stade, que même si un contrat, entre un service public

---

[702] CEF, 22 janvier 1930, VILLION, rec. p.86

[703] CEF, 28 juin 1930, BERTIER, rec. p.237 et CEF, 1 octobre 1975, Administration générale de l'assistance publique, rec. p.488, CEF, 18 juin 1937, BRANDON, rec. p608, CEF, 24 février 1950, Dame veuve DUMESNIL, rec. p.112 CEF, 10 janvier 1958, GOURMAY, rec. p.21, CEF, 20 mars 1974, BOUGES, rec. p.142 CEF, 1 février 1974, Commune d'HOUILLE, rec. p.78

[704] CEL, 7 novembre 2002, BALOMIANE, RJA n29 p.159, et CEL 24 février 1998, CHALHOUB, RJA n13 p.350

[705] CEL, 1 décembre 1999, Association BARR et EHSSANIE, RJA n15 p.193

administratif et une personne privée, a pour objet d'organiser ce service et la gestion de ce dernier, il reste soumis à la compétence judiciaire s'il est conclu sous un régime de droit privé tant que le contractant ne gère pas lui-même ledit service ou que des clauses exorbitantes du droit commun font défaut.

Le juge administratif libanais, d'autre part, ne s'arrête pas à l'apparence du contrat pour lui donner une quelconque qualification. C'est ainsi que s'agissant d'un contrat conclu entre un service public municipal administratif et un sous-traitant, le Conseil d'Etat libanais examine toutes les clauses du contrat, et considère que, même si les clauses du contrat ne sont pas toutes à la « hauteur » de clauses exorbitantes du droit commun, dès lors que ces clauses, dans leur globalité, donnent un certain privilège à l'administration, cela est suffisant pour qualifier le contrat d'administratif et la compétence est par conséquent administrative[706].

On peut dire à propos de cet arrêt, que le Conseil d'Etat libanais a voulu retenir sa compétence et statuer sur l'affaire. La solution dégagée par lui est certainement quelque peu forcée. Le contrat ne remplissait pas les critères reconnus des contrats administratifs. L'objet du contrat était de laisser un étage d'immeuble privé à la disposition du service public municipal et de rendre tout l'immeuble à l'administration au bout de cinquante ans. Le litige en cause était provoqué par le refus de la modification d'un article dudit contrat. Une simple analyse de ses clauses montre qu'elles n'avaient rien d'exorbitant et qu'on les retrouve dans un contrat de droit privé. Et, bien sûr, il n'y avait aucune participation du contractant à la gestion du service public administratif. A notre sens, le contrat en cause était par excellence un contrat de droit privé et la compétence aurait dû être judiciaire.

Le Conseil d'Etat libanais considère également que, lorsque le service public hospitalier de l'Etat conclut un contrat avec un hôpital privé, ce contrat est administratif car l'hôpital privé participe à l'exécution du service public hospitalier et que par conséquent le juge administratif est alors compétent pour statuer[707]. Il juge pareillement que lorsqu'un service public municipal concède à une personne privée le droit de percevoir pour le compte dudit service les impôts et taxes, le contrat est administratif puisque le

[706] CEL, 6 décembre 2004, CHARARA, RJA n21 p.226
[707] CEL, 7 février 2002, Hôpital islamique de Tripoli, RJA n16 p.433

cocontractant participe à l'exécution du service public administratif[708] et la compétence échoit dans ce cas au juge administratif.

D'autre part, il arrive que le service public administratif en assurant ses activités, passe des contrats de droit privé et la compétence en cas de litige est alors judiciaire. Il existe plusieurs catégories de contrats que les services publics administratifs concluent sous le régime du droit privé. On se bornera à citer les plus connus de ces contrats et les plus répandus dans le système juridique libanais.

L'autre catégorie de contrat de droit privé que l'on rencontre fréquemment dans la jurisprudence libanaise, sont les contrats de bail conclus par les services publics administratifs. Le Conseil d'Etat libanais considère en général, que tous les contrats de bail conclus par les services publics sont en principe des contrats de droit privé et il revient au juge judiciaire de statuer sur les litiges qui peuvent naître de l'exécution de ces contrats, ou relatifs à leur conclusion et à leur extinction. C'est ainsi que le Conseil d'Etat libanais déclare que le contrat de bail d'un immeuble pour la création d'une école publique « est un contrat de droit privé », car il est semblable aux contrats privés passés par de simples particuliers et est soumis aux règles de droit privé[709]. Dans un autre arrêt, le conseil juge que « le contrat de bail passé par {les services publics} est un contrat dans lequel ces derniers se comportent comme de simples particuliers et est un contrat soumis aux règles de droit privé qui ne rentre pas dans la catégorie des contrats administratifs et par conséquent, la compétence (en la matière) revient aux juridictions judiciaires et non au Conseil d'Etat [710]». Le juge administratif libanais affirme dans le même sens que « les litiges naissant des contrats de bail normaux et de leur exécution sont de la compétence des juridictions judiciaires, même si l'une des parties au contrat est l'Etat ou un établissement public, tant que ledit contrat ne contient pas des clauses exorbitantes du droit commun[711] ». Par « contrat de bail normaux », le Conseil d'Etat libanais a entendu dire des contrats de bail qui ne contiennent pas de clauses exorbitantes. En outre, il

[708] CEL, 23 janvier 1985, AL FURN, RJA n2 p.44 et CEL, 17 juillet 2001, Etat/Société LIBANCELL, RJA n16 p.2004 concernant la concession d'un service public de la télécommunication, le Conseil d'Etat considère en l'espèce que le contrat est administratif quelle que soit sa qualification (B.O.T) ou autres
[709] CEL, 24 mai 1988, JAMMAL, RJA n5 p.204
[710] CEL, 20 février 1992, AL NAJJAR, RJA n6 p.258
[711] CEL, 20 mars 1997, AMAYS, RJA n12 p.359

ajoute que la relation entre le propriétaire et la personne locataire rentre dans l'exécution du contrat de bail et par conséquent tout litige relatif à cette relation relève de la compétence du juge judiciaire[712].

Dans une affaire jugée le 21 mars 2002[713], le Conseil d'Etat affirme sa compétence même si le contrat en cause était un contrat de bail. En l'espèce un contrat entre une commune et un tiers avait pour objet le bail d'un dépôt public de bêtes appartenant à la commune. Un litige est né entre la commune et le Tiers qui demande la résiliation du contrat ainsi que des dommages-intérêts devant le Conseil d'Etat. Ce dernier constate que « le contrat conclu entre les deux parties n'est pas un contrat de bail normal mais une convention de gestion d'un service public où la commune dispose d'un droit de contrôle et son objet est un bail d'un dépôt public de bêtes où l'abattage de ces bêtes sera fait exclusivement … et que stipuler dans le contrat le montant du bail ne fait pas de ce dernier un contrat de bail normal tant que cette clause est liée à d'autres et à des obligations anormales qui s'imposent au cocontractant (le requérant) qui est considéré en l'occurrence comme le partenaire de la personne publique … dans l'exécution du service public à créer … ».

D'autres types de contrat de bail privé sont passés par les services publics administratifs au Liban. La convention sur la création d'un « Mall » et de magasins de légumes est analysée comme un contrat de droit privé et les actes pris pour l'exécution de cette convention ne sont pas détachables de ladite convention, ainsi que les litiges relatifs aux rendements et aux procédures financières relèvent de la seule compétence du juge judiciaire[714].

Dans un autre arrêt concernant un contrat d'assurance conclu avec les sociétés d'assurance, le Conseil d'Etat libanais juge que même si la nature de ces contrats est d'habitude judiciaire, il en va autrement si le contrat d'assurance pose des règles impératives et générales. Alors il sera considéré dans ce cas comme un contrat « prototype », et de cette caractéristique, sera qualifié d'administratif, rentrant par

[712] CEL, 24 juin 2003, Héritiers IRANI, RJA n29 p.1136
[713] CEL, 21 mars 2002, OBEID, RJA n17 p.618
[714] CEL, 15 juin 2005, KAMAR, RJA n22 p.1054

conséquent dans la compétence du juge administratif[715]. Concernant les contrats de vente passés par un service public administratif, le Conseil d'Etat les range aussi dans la catégorie des contrats de droit privé, la compétence appartenant au juge judiciaire[716].

Il résulte de ce qui précède que les services publics administratifs peuvent conclure à la fois des contrats administratifs et des contrats de droit privé. L'on peut penser que cette diversité caractérise aussi les services publics industriels et commerciaux ?

II- Les contrats des services publics industriels et commerciaux

De prime abord les services publics industriels et commerciaux ne se signalent pas sur une différence notable dans la jurisprudence (française et libanaise) avec les services publics administratifs. En d'autres termes, un service public à gestion privée peut, comme son homologue à gestion publique, passer soit des contrats administratifs soit des contrats privés.

Si l'exécution du service public industriel et commercial se fait normalement par des procédés de droit privé, il peut arriver que cette exécution donne lieu à la passation de contrats de droit public pour lesquels le juge administratif sera l'autorité compétente. D'ailleurs la conception selon laquelle les contrats des services publics industriels et commerciaux sont nécessairement privés[717], n'a pas été retenue.

La jurisprudence française, suivie par son homologue libanaise admet que les personnes publiques gérant des services à gestion privée peuvent conclure des contrats administratifs[718]. Certes, les arrêts en la matière montrent qu'il existe une certaine présomption en faveur du caractère privé de ces contrats. Les formules utilisées laissent entendre cela. Il est indiqué souvent dans les arrêts que « l'administration qui gère ces services se trouve dans la même situation qu'un industriel ordinaire à moins que des clauses spéciales ou des conditions particulières de fonctionnement du service ne donnent aux accords individuels le caractère des contrats administratifs ». Mais en dépit

[715] CEL, 20 février 2007, Association des sociétés d'assurance au Liban, RJA n23 p.660
[716] CEL, 30 avril 2007, YOUNES, RJA n23 p.1071
[717] Voir conclusions RIVET sur l'arrêt du 23 mai 1924, Société des affréteurs réunis, S 1926.III.10
[718] CEF, 20 octobre 1950, STEIN, rec. p.505 et 14 novembre 1960, Société anonyme commerciale et agricole rec. p.868

de l'existence d'une présomption de contrat de droit privé, l'important est qu'un tel service peut conclure des contrats administratifs. Cette présomption de contrat privé donne au juge le pouvoir de statuer, en cas de doute sur la nature et l'objet du contrat en cause, en faveur du contrat de droit privé. C'est le cas d'un contrat de vente où les clauses du contrat ne sont pas claires ou bien si elles n'ont pas de caractère exorbitant du droit commun[719].

En outre, sont des contrats privés les contrats de bail qu'il s'agisse de baux commerciaux ou de baux d'immeuble et de locaux principaux ou accessoires nécessaires à la poursuite de l'activité des entreprises publiques et des établissements publics à caractère industriel et commercial[720]. De même, les contrats avec les fournisseurs sont considérés comme des contrats privés[721], tant qu'ils ne sont pas conclus selon un régime exorbitant du droit commun[722], ou encore tant que le fournisseur ne participe pas à l'exécution même du service public industriel et commercial. En d'autres termes, les litiges qui opposent les fournisseurs à un service à gestion privée sont des litiges contractuels, et la compétence est judiciaire si le contrat est de droit privé et administrative si le contrat est administratif par nature[723].

A son tour, le Conseil d'Etat libanais opte pour une présomption de contrat privé lorsqu'on est en présence d'un service public industriel et commercial, mais cette présomption n'est point irréversible. Il a affirmé à plusieurs reprises que «même si les contrats conclus par les établissements industriels et commerciaux sont dans la majorité des contrats de droit privé, l'existence des clauses exorbitantes lui donne la qualité de contrat administratif [724]». En l'espèce, il s'agissait d'un contrat dont l'objet était de faire passer des câbles d'électricité par un sous-traitant pour le profit de l'Etablissement public de l'électricité du Liban. Le contrat contenait une clause exorbitante de droit commun qui donnait à l'établissement le droit de modifier seul les quantités de travaux à effectuer et

[719] CEF, 3 juillet 1931, FRAINÉ, rec. p.737
[720] Cass. Civ, 20 mars 1969, JCP, 1969.II.16106
[721] CEF, 26 juin 1974, Association des individuels de France, rec. p.768
[722] CEF, sect, 19 juin 1973, Société d'exploitation électrique de la rivière du Sant, rec. p.48
[723] CEF, 21 décembre 1960, FAVIER, rec. p.720 et CEF, 19 janvier 1973, Société d'exploitation électrique de la rivière du Sant, précité
[724] CEL, 11 septembre 2002, MOUFAREJ, RJA n17 p.678

d'imposer des sanctions forfaitaires et une garantie. Le conseil retient alors sa compétence pour statuer sur le litige en cause.

De façon encore plus explicite, le Conseil d'Etat libanais affirme que « les contrats privés par les établissements commerciaux sont en principe des contrats civils sauf s'ils ont le caractère administratif, comme s'ils contiennent des clauses exorbitantes de droit commun ou s'ils participent à l'exécution même d'un service public [725]» ; il fait la distinction, dans cet arrêt, « entre les contrats relatifs à l'exécution d'un service public et qui sont considérés contrats administratifs et les contrats créés pour le besoin d'un service public, comme les contrats de fourniture ou transport et qui restent des contrats civils sauf s'ils acquièrent la qualité d'un contrat administratif…[726] ».

Partant de ces principes posés par la jurisprudence, a été qualifié de contrat de droit privé, le contrat d'irrigation conclu entre un tiers et l'établissement public national du lac LITANI, qui est un établissement public industriel et commercial. Le Conseil d'Etat juge que « le contrat d'irrigation est un contrat d'investissement à caractère civil et les litiges qui en naissent sont de la compétence du juge judiciaire[727] ».

Rentrent aussi dans la compétence du juge judiciaire les contrats d'abonnement téléphonique et ceux d'abonnement d'électricité conclus par les services publics industriels et commerciaux[728]. En effet, le Conseil d'Etat libanais considère que le contrat d'abonnement téléphonique conclu par un service public administratif (et même industriel et commercial) est toujours un contrat civil et la compétence en l'occurrence appartient au juge judiciaire. C'est ainsi que le contrat conclu entre le service public de la télécommunication et un usager des services téléphoniques « est un contrat civil car il ne contient aucun critère de ceux qui distinguent le contrat administratif [729]» et le juge administratif déclare par ailleurs, que tous les litiges concernant les contrats

[725] CEL, 28 avril 1999, SAAB, RJA, n14 p.521
[726] Ibidem, p.521
[727] CEL, 5 juillet 1988, HABLI, RJA n5 p.292
[728] CEL, 26 février 2001, KASSAB, RJA, n16 p.463
[729] CEL, 13 décembre 2001, BRAYDE, RJA n17 p.295

d'abonnement téléphonique rentrent dans la seule compétence du juge judiciaire[730]. Parfois, le Conseil d'Etat libanais utilise le terme « contrat de droit privé » pour qualifier le contrat d'abonnement téléphonique et par conséquent déclarer son incompétence[731] et les contrats d'abonnement d'eau[732].

Dans une autre affaire, le Conseil d'Etat libanais juge que le contrat entre deux sociétés privées demeure un contrat de droit privé même si un établissement public industriel et commercial a succédé à une des sociétés contractantes[733].

Pour conclure, on peut dire que c'est l'objet du contrat qui détermine l'autorité compétente, abstraction faite de la nature du service public cocontractant (industriel et commercial ou administratif). Si le contrat est de droit privé, la compétence est judiciaire ; en revanche, si le contrat est administratif, le juge administratif statuera sur le litige en cause.

Mais une remarque forte importante s'impose en la matière. Au plan de l'exécution d'un service public industriel et commercial, le contrat passé par un usager est toujours de la compétence du juge judiciaire même s'il contient des clauses exorbitantes. En outre, les relations même contractuelles entre les agents et le service commercial rentrent par principe dans la compétence du juge judiciaire. Pourquoi alors distinguer au niveau des tiers entre les contrats privés, au nom d'une bonne administration de la justice, et les contrats administratifs ? N'aurait-il pas été plus rationnel et plus pratique de faire « un bloc de compétence judiciaire» concernant tous les rapports des services publics industriels et commerciaux que ce soit au niveau du personnel, des usagers ou des tiers. Il ne fait aucun doute que ce bloc de compétence faciliterait considérablement la tâche aux justiciables et aux intéressés. Pourquoi laisser la compétence judiciaire même dans le cas d'existence d'un contrat administratif dans les rapports avec les usagers et la rendre au juge administratif lorsqu'on est en présence de rapport avec les tiers ?

[730] CEL, 9 novembre 1995, Société libanaise-italienne pour la fabrication du savon, et CEL, 24 avril 2003 KHOURY, RJA n19 p.867 concernant le découpage de la ligne téléphonique d'un usager et le remboursement d'une somme d'argent
[731] CEL, 16 avril 1998, SARKIS, RJA n13 p.440
[732] CEL, 14 janvier 2006, AWAD, RJA n23 p.285
[733] CEL, 23 novembre 1994, Société nationale pour le voyage maritime, RJA, n9 p.99

D'ailleurs si celui qui utilise un service commercial, ne participe pas au fonctionnement et à l'exécution dudit service, le tiers fournisseur dans un contrat administratif avec le service industriel et commercial ne participe pas lui aussi à l'exécution même du service. Pourquoi alors dans le premier cas, la compétence est judiciaire et dans le second cas la compétence est administrative ? A notre sens, la juridiction compétente dans l'exécution des services publics industriels et commerciaux doit être toujours judiciaire quels que soient les rapports en cause (personnel, usager, tiers). Il arrive néanmoins qu'en exécutant une mission de service public, la personne publique soit susceptible d'engager sa responsabilité extracontractuelle pour un dommage causé aux personnes privées. Comment la répartition des compétences s'effectue-t-elle entre les deux ordres de juridictions ?

Section 2 : Les litiges relatifs à la responsabilité extracontractuelle engendrée par le fonctionnement des services publics

Au niveau des services publics administratifs, la réponse est évidente et la question de l'autorité juridictionnelle compétente ne fait aucune difficulté. C'est le juge administratif qui a la plénitude de compétence en la matière. La question appelle une réponse différente lorsqu'on se trouve en présence d'un service public à gestion privée. La jurisprudence française (I) ainsi que libanaise (II) pose des principes en la matière qui conduisent à une réponse variable suivant la nature des litiges en cause.

I- La responsabilité extracontractuelle des services publics industriels et commerciaux en France

Au niveau de la responsabilité extracontractuelle résultant de l'exécution d'un service public industriel et commercial il faut distinguer entre les dommages liés à un ouvrage public, à un travail public ou à l'exercice d'une prérogative de puissance publique et les autres catégories de dommages.

Les dommages causés[734] aux usagers dans l'exécution d'un service public industriel et commercial relèvent par principe, on le sait, de la juridiction judiciaire.

Concernant les tiers, les principes qui gouvernent la responsabilité extracontractuelle ont été dégagés par l'arrêt bien connu « Dame MELINETTE[735] » de 1933, qui est le « symbole » du caractère judiciaire du contentieux en la matière. Le commissaire du gouvernement[736] dans l'arrêt a incité le Tribunal des Conflits à déclarer en l'occurrence la compétence du juge administratif. Il invite le tribunal « à affirmer le principe général d'où découlent ces décisions d'espèce et à dire que quelle que soit la collectivité administrative citée en justice, quel que soit le service administratif dont elle a la charge, quel que soit enfin le caractère de la faute reprochée à ses agents, la responsabilité de la puissance publique ne peut être discutée à moins d'une loi contraire, que devant la juridiction administrative… [737]». Le Tribunal des Conflits, et contrairement aux conclusions de son commissaire déclare que « l'action civile portée par la dame MELINETTE devant la juridiction répressive, tant contre la ville de Paris que contre RÉELS, ne rattachant point d'une façon indivisible à l'exécution d'un travail public, relève de l'autorité judiciaire compétente pour déclarer une administration commerciale civilement responsable envers les victimes, des délits commis par ses préposés dans l'exercice ou à l'occasion de fonctions ne rentrant point, comme c'est le cas de l'espèce actuelle, dans les attributions exclusives de la puissance publique ».

Le doyen Gaston JÈZE, considérant que l'argumentation suscitée du Tribunal des Conflits « n'est pas très claire, ni très heureuse » il ajoute que « cette argumentation ne vaut rien du tout » et « il serait regrettable que l'argumentation du Tribunal des Conflits remet en question la notion du service public et qu'elle conduisait à faire des distinctions subtiles entre les services publics de puissance publique et les autres services publics[738] ».

---

[734] On traite ici des autres dommages non liés au travail ou ouvrage public ou prérogative de personne publique
[735] TCF, 11 juillet 1933, dame MELINETTE rec. p.1237
[736] Conclusions du commissaire de gouvernement ROUCHON-MAZERAT sur l'arrêt du TCF, 11 juillet 1933, Dame MELINETTE, RDP 1933, p.427, note JÈZE
[737] Ibid, p.438
[738]Ibid p.427

Mais quelles que soient les critiques formulées à l'encontre de cet arrêt, il reste selon les mots du professeur René CHAPUS[739], « le symbole du caractère judiciaire du contentieux » concernant les relations des tiers avec les services publics industriels et commerciaux et les principes dégagés par lui sont toujours adoptés par la jurisprudence contemporaine, à savoir : le contentieux en la matière est toujours judiciaire tant que le litige n'est dû ni à l'exercice d'une prérogative de puissance publique, ni au fait d'un travail ou d'un ouvrage public.

Certes, après la loi de 1957 en France, les accidents causés par les véhicules publics relèvent de la compétence judiciaire quelle que soit la nature du service public en cause. Mais en dehors de ce cas, la jurisprudence considère, comme dans l'arrêt précité, que la compétence judiciaire s'applique aux dommages causés aux tiers pour l'exécution du service public à gestion privée. C'est ainsi que le Tribunal des Conflits juge que relèvent de la compétence judiciaire l'action en concurrence déloyale exercée par une entreprise privée contre une régie départementale de transports[740], ou bien l'action exercée par une coopérative de consommateurs contre un établissement public industriel et commercial en réparation du préjudice qui lui aurait été causé du fait de certaines pratiques commerciales de nature à fausser le jeu de la concurrence[741]. Dans une affaire jugée le 19 janvier 1998 « Union française de l'Express » le Tribunal des Conflits décide que relève de la compétence judiciaire l'action exercée par des sociétés commerciales contre La Poste (qui était à l'époque un établissement public industriel et commercial), tendant à la cessation et la réparation des dommages causés par des pratiques commerciales imputées à La Poste susceptibles de fausser le jeu de la concurrence, tant en droit interne qu'en droit communautaire[742] ». En outre, la juridiction précise que le litige ne met pas en cause l'exercice des prérogatives de puissance publique du service postal en réservant l'hypothèse des questions préjudicielles qui pourraient se poser relativement à la légalité d'actes administratifs se rapportant à l'organisation et aux conditions d'exploitation de ce service.

---

[739]CHAPUS R, op. cit p.823
[740] TCF, 19 mai 1954, Société Planche et compagnie rec. p.705
[741] TCF, 9 novembre 1991, CAMIF rec. p.476, l'arrêt relève que l'action ne vise pas à contester la légalité d'actes administratifs relatifs à la nature de l'organisation et aux conditions d'exploitation de l'établissement
[742] TCF, 17 juin 1998, Union française de L'EXPRESS, rec. p.534

Il appartient aussi au juge judiciaire de connaître des actions en donation du dommage causé par des engins de levage appartenant à une chambre de commerce[743], ou du dommage causé par Air-France du fait du bruit de ses avions[744].

La compétence redevient administrative, lorsque le dommage en cause a son origine dans un travail ou un ouvrage public ou est dû à l'utilisation d'une prérogative de puissance publique. Il peut arriver d'ailleurs que les services publics industriels et commerciaux comportent l'exécution de travaux publics ou l'établissement d'ouvrages publics.

Cette solution, traditionnelle dans la jurisprudence française, se fondait sur l'article 4 de la loi du 25 pluviôse an VIII, qui précise que la juridiction administrative serait compétente pour assurer la réparation des dommages résultant d'un travail ou d'un ouvrage public. D'ailleurs, la juridiction judiciaire ne peut connaître du recours exercé à ce titre contre les personnes publiques qui ont exécuté le travail ou qui gèrent l'ouvrage ainsi que contre les entrepreneurs, les concessionnaires de travaux publics ou même les sous-traitants[745].

La jurisprudence française a élargi la compétence du juge administratif en la matière. Désormais, la compétence est en conséquence administrative non seulement s'il y a dommage de travail public, mais aussi si le dommage est dû à un fait d'exploitation, assimilé au dommage imputable au fait de l'usage. C'est l'application du principe dit « de l'effet attractif de la notion de travail public[746] ». En premier lieu, la compétence est toujours administrative si le litige est relatif à une décision traduisant l'exercice d'une prérogative de puissance publique. La compétence administrative existe quelle que soit la nature du service public en cause[747]. En second lieu, la compétence est toujours

[743] Cass. Civ, 7 décembre 1954, AJ 1955.II n14
[744] TCF, 2 mars 1970, Commune riveraine de l'aéroport d'ORLY, JCP 1970.II.16324
[745] CEF, 22 juin 1960, EVERNON, AJ 1961.II.39
[746] CEF, sect, 25 avril 1958, Veuve BABAZA, rec. p.228
[747] CEF, 23 mars 1983, Société Bureau Veritas, rec. p.133 concernant le dommage qui est dû à l'édiction d'une décision traduisant la mise en œuvre effective d'une prérogative de puissance publique détenu par l'organisme de droit privé, et CEF, 7 décembre 1984, centre d'études moins avancées, rec. p.423 s'agissant d'une action en responsabilité contre l'institut français du pétrole fondée sur une faute que cet organisme de droit privé aurait commise en résiliant une convention, le Conseil d'Etat ne considère pas qu'il y avait en l'espèce un exercice d'une prérogative de puissance publique, et CEF, 2 mai 1994, Mlle. B, il s'agissait d'une compétence judiciaire à l'égard de l'admission d'une personne dans un établissement psychiatrique privé participant au service public hospitalier, cette admission n'impliquant l'exercice d'aucunes prérogatives de puissance publique et TCF, 25 mars 1996, société d'exploitation

administrative lorsque le dommage résulte d'un travail ou d'un ouvrage public. La compétence administrative s'applique que la personne responsable ait un statut public ou privé. Il y a plénitude de compétence en la matière. En effet, la juridiction administrative intervient lorsque le dommage résulte de l'exécution normale du travail public, telle une gêne causée aux riverains d'une voie par la présence d'un chantier[748]. Le Conseil d'Etat est également compétent lorsque le dommage résulte de l'existence d'un ouvrage public, comme par exemple la rupture d'une canalisation de gaz[749], ou la chute d'un câble électrique pour des raisons inconnues[750]. Dans le même sens, le dommage résultant de l'inexécution d'un travail ou d'un ouvrage public relève aussi de la compétence du juge administratif[751]. Ces principes, dégagés par la jurisprudence française sont précisés clairement par les arrêts récents. Dans un arrêt rendu le 17 décembre 2007 « Electricité de France /Assurance PACIFIA[752] », le Tribunal des Conflits opte pour la compétence judiciaire envers un tiers, victime d'un dommage résultant d'un ouvrage public, et se prononce sur la frontière existant entre la qualité de tiers et celle de l'usager. En l'espèce, un service public fournisseur d'électricité est condamné par le tribunal administratif en date du 25 décembre 2005, à payer une somme à une société d'assurance pour la réparation des conséquences d'un incendie. L'assurance se trouvait subrogée aux droits du particulier. Le service public interjette appel de la décision du tribunal administratif devant la cour administrative de Nancy. La Cour d'Appel de Nancy, en application de l'article 34 du décret du 26 octobre 1849 qui dispose que « lorsqu'une juridiction de l'ordre judiciaire ou de l'ordre administratif a par une décision qui n'est plus susceptible de recours, décliné la compétence de l'ordre de juridiction précédemment saisi, doit par un jugement motivé qui n'est susceptible d'aucun recours même en cassation, renvoyer au Tribunal des Conflits le soin de décider sur la question de compétence ainsi soulevée et surseoir à toute procédure jusqu'à la décision de ce tribunal », renvoie le 5 avril 2007 la question de trancher à la compétence au Tribunal des Conflits. Ce dernier décide « qu'il

---

agricole, DA 1996, n305, il s'agissait en l'espèce d'une action de réparation de dommages causés par des sangliers provenant d'une réserve naturelle, dirigée contre l'association gérant cette réserve, dès lors qu'elle ne dispose pas de prérogatives de puissance publique pour l'accomplissement de sa mission de service public

[748] CEF, 6 janvier 1937, MOYOT, rec. p.15

[749] CEF, 10 août 1945, Compagnie d'assurance La préservatrice, rec. p.179

[750] CEF, 21 juin 1944, Société des établissements CRIMAL, rec. p.117

[751] CEF, 18 décembre 1937, ROBIN, rec. p.1137

[752] TCF, 17 décembre 2007, Electricité de la France/Assurance PACIFIA, rec. p.1113

n'appartient pas à la juridiction administrative de connaître des dommages causés à l'usager d'un service public industriel et commercial par une personne participant à l'exécution de ce service et à l'occasion de la prestation due par le service à l'usager, cette juridiction est seule compétente pour connaître des actions en responsabilité dirigée contre l'exploitant d'un service public en raison des dommages causés aux tiers par les ouvrages publics qui lui appartiennent ».

Le Tribunal des Conflits après qu'il ait précisé la jurisprudence en la matière, distingue entre la qualité d'usager et celle de tiers et retient la compétence administrative en la matière. En constatant « que l'incendie survenu le 26 décembre 1999 … est résulté d'un arc électrique entre les masses métalliques d'un pylône supportant une ligne électrique, ouvrage public appartenant à l'Electricité de France, dont un câble du parafoudre protégeant le transformateur s'était décroché sous l'effet d'un vent violent, chargeant l'ouvrage d'électricité haute tension et les masses métalliques de la maison habitée par M. X et des immeubles environnants «qu'ainsi la cause du dommage est dépourvue de lien avec la fourniture d'électricité assurée à M. X par Electricité de France qui est exclusivement imputable aux désordres du pylône, que M. X doit par suite être regardé comme ayant la qualité de tiers vis-à-vis de l'ouvrage public ; que les juridictions de l'ordre administratif sont dès lors seules compétentes pour connaître du litige … ».

Après avoir étudié le cas de l'autorité juridictionnelle compétente en matière de litiges relatifs à la responsabilité extracontractuelle du service public industriel et commercial en France, il est opportun d'examiner les règles applicables en la matière au Liban.

II- Les litiges concernant la responsabilité extracontractuelle des services publics industriels et commerciaux au Liban

Il n'est pas étonnant de constater que le Conseil d'Etat libanais applique les mêmes principes de la responsabilité extracontractuelle sur les services publics industriels et commerciaux que ceux dégagés par la jurisprudence française. Mais une lecture de la jurisprudence libanaise montre bien que le juge administratif libanais n'a pas été clair au niveau des critères de compétence en matière de responsabilité des services publics industriels et commerciaux. Néanmoins, une évolution jurisprudentielle a eu lieu en

matière de dommages subis aux tiers par un ouvrage public ou un tribunal public appartenant au service public industriel et commercial.

Le Conseil d'Etat libanais donne compétence au juge judiciaire chaque fois que le dommage causé au tiers ne résulte pas de l'exécution d'un intérêt général dans un service public industriel et commercial.

C'est ainsi qu'il décide que « le Conseil d'Etat est l'autorité compétente pour statuer sur les litiges causés aux tiers et résultant de l'exécution d'un intérêt général, que ce soit un service public administratif ou un service public industriel et commercial qui gère ce service ».

Dans cet arrêt, le Conseil d'Etat libanais va au-delà des principes posés par son homologue français. On sait déjà qu'en France, la compétence est administrative en la matière, si le litige est relatif à l'exercice d'une prérogative de puissance publique et industrielle et commerciale, ou à l'organisation du service industriel et commercial, ou appartenant à un travail public et un ouvrage public. Le présent arrêt parle de l'exécution d'un intérêt général. Cette expression du Conseil d'Etat libanais est, à notre sens, imprécise. Elle excède de loin les trois hypothèses qui ont été adoptées par la jurisprudence française. Si on prend l'expression comme telle, on doit conclure que tout dommage contractuel et extracontractuel concernant un tiers relève de la compétence administrative, car tous les services publics quelle que soit leur nature agissent obligatoirement dans l'intérêt général, ce qui est d'ailleurs une condition de reconnaissance de l'existence du service public. On peut penser que le Conseil d'Etat libanais a visé les dommages résultant de l'exercice d'une prérogative de puissance publique ou encore ceux relatifs à l'organisation du service. Dire autrement, cela mettrait en cause les principes dégagés par le Conseil d'Etat libanais lui-même, et contredirait la quasi totalité des arrêts en la matière. Dans un autre arrêt et qui a resté heureusement isolé, le Conseil d'Etat libanais n'a point été clair et précis sur le critère de la compétence juridictionnelle en la matière. Il considère en général que « les dommages causés par les

services publics industriels et commerciaux au cours de leur exécution et gestion du service public, relèvent de la compétence de la juridiction administrative [753]».

Ce considérant cité est trop vague puisqu'il vise tout dommage et ne distingue pas entre tiers et usager. Certes, en l'occurrence, le dommage avait été causé à une tierce personne à cause de câbles électriques qui étaient abandonnés dans une rue publique. Mais il aurait fallu que le considérant principal fasse référence expresse aux tiers, d'autant que la jurisprudence libanaise au niveau des usagers, décide qu'il existe un bloc de compétence judiciaire quelle que soit la nature du litige en cause.

Concernant les litiges relatifs aux travaux et ouvrages publics, la jurisprudence libanaise a connu une stabilité après qu'il y ait eu une hésitation à octroyer la compétence au juge administratif. Dans un premier temps, le Conseil d'Etat libanais considérait que « les litiges relatifs à l'activité des établissements publics industriels et commerciaux … relatifs aux dommages causés aux tiers par l'exécution de travaux, appartenait à la seule compétence du juge judiciaire[754] ».

Puis une évolution est apparue avec une jurisprudence du juge unique de la région de BAABDA, selon laquelle « la relation des services publics industriels et commerciaux avec les personnes garde sa nature civile et commerciale tant qu'elle ne rentre pas dans la catégorie des actes de puissance que les services exercent pour assurer leur mission. Les actions relatives à la réparation des dommages causés aux individus et résultant de l'exécution des travaux exercés par lesdits services dans le domaine par exemple de l'installation des poteaux d'électricité; sont considérées, par leur objet, reliées à l'exécution des intérêts généraux et le Conseil d'Etat libanais garde sa compétence pour en connaître…[755] ».

Tranchant entre ces deux courants jurisprudentiels, la Cour de Cassation libanaise[756] a jugé que « s'agissant de la responsabilité extracontractuelle dans les services publics industriels et commerciaux, les juridictions administratives sont compétentes pour

[753] CEL, 21 décembre 1999, AWAYSS, RJA n25 p.220
[754] CEL, 17 juin 1963, rec. p.248
[755] Juge unique de BAABDA, 16 décembre 1963, rec. ADEL p.1966
[756] Cass. Civ. Lib, 21 janvier 1969, rec. revue ADEL 1970, p.48

connaître des demandes de réparation de dommages résultant des travaux publics que l'établissement effectue, et ceci sans distinction entre dommages résultant de l'ouvrage public ou celui résultant de l'activité qui constitue le travail des agents de l'établissement ».

Le Conseil d'Etat libanais s'est rallié à la décision de la Cour de Cassation et il juge désormais que le dommage causé aux tiers par des travaux publics ou les ouvrages publics d'un service public industriel et commercial relève de la seule compétence du juge administratif[757]. C'est ainsi qu'il a considéré que la réparation des dommages causés aux tiers par les travaux d'entretien et de construction réalisés par l'établissement public de l'eau de BAROUK rentre dans la compétence du juge administratif[758]. Il a décidé aussi que les dommages résultant des canaux d'eau rattachés à un service public industriel et commercial relèvent de la compétence du juge administratif. D'après la jurisprudence BARLAZA de 1958 en France (précité), le Conseil d'Etat libanais juge que la compétence est toujours administrative même si le dommage résulte de la gestion ou de l'exploitation d'un ouvrage public[759].

En outre, appliquant le principe de l'effet attractif des travaux publics, le Conseil d'Etat estime que la compétence appartient au juge administratif, que le dommage soit la conséquence directe d'un travail public ou d'un ouvrage public, ou sa conséquence indirecte[760].

Reste à évoquer l'hypothèse d'un dommage lié à un ouvrage public ou à l'exécution d'un travail public et ayant son origine dans une infraction pénale commise par un agent de l'organisme gérant le service ou encore par un entrepreneur ou concessionnaire de travaux publics ou un de leurs préposés. En France, la Cour de Cassation admettait que les victimes pourraient attaquer devant les juridictions civiles le concessionnaire,

[757] CEL, 4 mars 1971, rec. adm. 1971 p.123
[758] CEL, 29 juin 1979, inédit
[759]CEL, 19 juin 1978, BASSIL, inédit
[760] CEL, 5 avril 1995, NAAMAN, RJA n9 p.450

l'entrepreneur ou l'agent de l'administration à l'exclusion de celle-ci, étant donné que l'infraction pénale est nécessairement constitutive d'une faute personnelle[761].

La chambre criminelle de la Cour de Cassation va au-delà de la chambre civile et juge même que le juge répressif saisi de l'action publique et de l'action civile pouvait condamner à réparation non seulement le délinquant mais également l'administration, l'entrepreneur ou le concessionnaire[762].

Cette position jurisprudentielle va changer avec l'avènement de l'arrêt « THÉPAZ [763]» rendu par le Tribunal des Conflits le 14 janvier 1935. Cet arrêt consacre le principe qu'il est des délits pénaux qui ne constituent pas une faute personnelle. En d'autres termes, est contrairement aux solutions antérieures, la faute d'un fonctionnaire lorsqu'elle est constitutive d'un crime ou d'un délit, n'est pas ipso facto considérée comme une faute personnelle. La Cour de Cassation n'attend pas longtemps pour se rallier à la jurisprudence THÉPAZ et a admis qu'une infraction pénale puisse constituer une faute de service[764]. La jurisprudence s'applique dans plusieurs domaines. Elle figurait dans les accidents de véhicules avant l'entrée en vigueur du 31 décembre 1957. D'ailleurs, le Tribunal des Conflits jugeait que les fautes commises par des conducteurs de véhicules administratifs condamnés pour blessures involontaires ne constituent pas des fautes se détachant de l'exercice de leurs fonctions[765]. Dans d'autres domaines, la jurisprudence applique sans hésitation les solutions dégagées par l'arrêt « THÉPAZ », comme par exemple le cas d'une falsification d'un plan d'occupation des sols pour permettre la délivrance d'un permis de construire[766] et aussi l'utilisation accidentelle d'une arme à feu[767] ou encore l'incendie de paillotes par des gendarmes sur l'ordre du Préfet[768] de détruire ces paillotes construites sans autorisation sur le domaine public. La chambre criminelle de la Cour de Cassation décide que le comportement (maladresse, imprudence, inattention, négligence) reproché aux agents publics, s'ils peuvent être

[761] Cass. Civ, 8 janvier 1923, D 1923.I.33
[762] Cass. Crim, 20 novembre 1930, SIREY 1930.I.393
[763] TCF, 14 janvier 1935, THÉPAZ, rec. p.224 GAJA op. cit p.289
[764] Cass. Crim, 23 avril 1942, LEROUTIER, D1942.137 note M.WALINE
[765] TCF, 30 juin 1949, VERNET et ARNOUX, rec. p.605 et 606
[766] TCF, 19 octobre 1998, Préfet de Tarn, rec. p.822
[767] TCF, 9 décembre 1948, Delle. URBAN, rec. p.521
[768] Cass. Crim, 13 octobre 2004, BONNET, MAZÈRES et autres, Bull. civ, n243 p.885

répréhensibles pénalement ne sont pas détachables du service qu'ils accomplissent et ne constituent pas une faute personnelle sur le terrain civil[769]. En revanche, lorsque la faute pénale comporte une intention de nuire ou constituer une certaine gravité, elle est qualifiée alors de personnelle et engage la responsabilité personnelle de son auteur[770].

Concernant l'action publique dirigée contre l'agent, la jurisprudence est claire et précise : les tribunaux répressifs sont exclusivement compétents, sauf évidemment dérogation législative. Dans le cas d'une action civile, le juge répressif n'est pas compétent si elle est dirigée contre l'agent auteur d'une faute de service[771] ou encore contre l'administration surtout lorsque la faute pénale est une faute personnelle commise dans le service ou non dépourvue de tout lien avec le service ou à l'occasion du service[772]. Dans le cas d'une action récursoire de l'agent contre l'administration, la juridiction compétente est également administrative[773].

Le Tribunal des Conflits français[774] pose l'équation suivante « lorsque l'exécution défectueuse d'un travail public par un entrepreneur ou par son préposé constitue un délit pénal, la victime peut, à son gré, demander réparation du préjudice subi par elle à la juridiction administrative en vertu de la théorie des dommages de travaux publics, ou se constituer partie civile devant le tribunal répressif qui pourra condamner à des dommages-intérêts non seulement l'auteur du dommage mais son employeur. Mais l'option ainsi ouverte à la victime ne joue que si est recherchée la responsabilité d'un entrepreneur ou de son préposé. Elle ne joue pas lorsque la victime recherche la responsabilité d'une personne publique[775] », dans ce cas c'est la jurisprudence THÉPAZ qui doit s'appliquer.

Au Liban, concernant le dommage qui a son origine dans une infraction pénale commise par un membre du personnel du service public industriel et commercial, à la suite de

[769] Cass. Crim, 4 juin 2002, D2003.95, note PETIT S
[770] Cass. Crim, 10 février 2009, AJ 2009.1844, à propos des violences exercées par un policier lors d'une arrestation, ces violences présentant « un caractère de brutalité sans rapport avec les nécessités de l'exercice de ses fonctions, constituaient une faute personnelle »
[771] TCF, 19 octobre 1998, Préfet de Tarn, précité
[772] CEF, 18 novembre 1949, Delle. MINEUR, rec. p.492
[773] CEF, ass, 12 avril 2002, PAPON, rec. p.139, Conclusions BOISSARD, RFDA 2002.582, GAJA op. cit. p.830
[774] TCF, 13 juin 1960, DOUIEB, rev. adm, 1960 p.865
[775] GAJA, op. cit. p.292

l'exploitation d'un ouvrage public ou d'un travail public, la jurisprudence ne donne pas des exemples en la matière. Mais la doctrine libanaise affirme en tel cas qu'il serait « difficile que la responsabilité pénale de l'administration soit élevée devant le juge répressif, puisqu'il est interdit de déclencher une poursuite pénale contre l'administration en sa qualité de personne morale de droit public[776] ». La doctrine considère par conséquent qu'il n'est pas possible de comparer la situation de la personne publique comme personne morale, avec les personnes morales de droit privé qui peuvent suivant l'article 210 du code pénal, être poursuivies en responsabilité devant le juge répressif, car cela pourrait aller à l'encontre du principe de séparation des pouvoirs. On est personnellement enclin à croire qu'il n'y a aucune atteinte au principe de séparation des pouvoirs lorsqu'une personne publique est condamnée en responsabilité par le juge répressif et pour une faute commise par son agent, préposé, concessionnaire[777]. On ne voit aucune différence avec les autres cas de responsabilité extracontractuelle dans lesquels la personne morale serait condamnée civilement à réparer les dommages causés aux tiers par un ouvrage public ou un travail public. Dans les deux cas, il y a action en responsabilité qui, en cas de condamnation, va se traduire en dédommageant la victime par une certaine somme d'argent. A notre sens, et contrairement à cette opinion doctrinale, la situation est par excellence comparable à celle des personnes morales de droit privé, car dans le cas d'un service public industriel et commercial, ce dernier agit en cas de responsabilité extracontractuelle et quelle que soit la nature de la faute civile ou pénale, comme une personne morale du droit privé.

A l'issue de ce premier titre, force est de constater que le juge judiciaire a toujours une place, plus ou moins large, dans le contrôle de la gestion des services publics quelle que soit leur nature. Certes, son rôle est accru dans certains types de service, et réduit dans d'autres, mais l'essentiel est que sa présence, à titre accessoire, est reconnue dès lors qu'il s'agit de trancher des litiges qui soulèvent des questions de droit privé.

Cette présence permanente du juge judiciaire en la matière, figure à la fois dans les deux systèmes juridiques français et libanais. Une confrontation des deux systèmes montre

[776] EID E, op. cit, p.284 et 285
[777] Ibidem, p.284 et 285

sans doute qu'il y a une imitation voire un clonage de la part de la jurisprudence libanaise des solutions dégagées par son homologue française. Par exemple, s'agissant de la notion des services publics industriels et commerciaux, la jurisprudence libanaise se réfère expressément dans l'arrêt à la décision du « Bac d'ELOKA » pour déterminer l'origine des dits services sans aucune mention de leur origine au Liban, et adopte par conséquent les mêmes solutions posées par cet arrêt. C'est le cas également des critères du service public où la jurisprudence libanaise fidèle au service à domicile applique les mêmes critères jurisprudentiels du Conseil d'Etat français. Cette fidélité de la part du juge administratif libanais est présente également dans le contentieux du service public judiciaire.

En outre, la jurisprudence libanaise contrôle les activités des services publics judiciaires de la même manière que la jurisprudence française, et le Conseil d'Etat libanais détermine sa compétence en la matière suivant les décisions antécédentes de l'homologue français. En d'autres termes, on peut dire que c'est la jurisprudence française en déterminant les solutions applicables à son litige, qui dessine à l'avance que doit être la position de la jurisprudence libanaise dans un pareil litige.

Certes, il existe dans très peu de cas, une différence entre les deux jurisprudences. Concernant par exemple les litiges naissant entre le service public industriel et commercial et ses agents, la jurisprudence libanaise considère dans la plupart des cas que la compétence est administrative si le litige concerne le président directeur général et les membres du conseil d'administration et le chef de comptabilité ayant qualité de comptable public, tandis que la jurisprudence française ne fait pas entrer dans la compétence du juge administratif les litiges relatifs aux membres du conseil d'administration. Egalement, dans une opération de police judiciaire, le contentieux des dommages causés aux tiers relève de la compétence du juge administratif contrairement à la jurisprudence française où le bloc de compétence judiciaire l'emporte.

Au Liban, et d'après la jurisprudence fort regrettable du Conseil d'Etat, les ordres professionnels ne gèrent pas un service public, solution contraire à celle appliquée en France.

Ces exceptions à notre sens ne change en rien l'image de l'état jurisprudentiel libanais, qui reste habiller par le costume déjà tailler à la mesure de la jurisprudence française.

L'administration agit aussi en dehors des services publics. Le juge judiciaire n'est pas non plus écarté.

TITRE 2 : LA COMPÉTENCE JUDICIAIRE EN DEHORS DU CHAMP DES SERVICES PUBLICS

La compétence du juge judiciaire peut être admise même en dehors de l'exercice d'une activité du service public. Dans des cas qui n'ont aucun lien avec l'objet d'un service ou avec son organisation, le juge judiciaire se trouve parfois compétent.

C'est le cas de la gestion du domaine privé de l'administration (chapitre 1). Selon la jurisprudence, la gestion du domaine privé n'est pas une activité de service public et les arrêts opposent l'exécution d'un service public à l'accomplissement d'actes purement domaniaux[778], refusant en outre le caractère de travaux publics aux travaux immobiliers exécutés dans l'intérêt du domaine privé, du fait qu'ils ne sont pas réalisés dans un but d'activité publique[779]. Par ailleurs, il arrive que le législateur intervienne expressément pour octroyer une certaine compétence au juge judiciaire (chapitre 2). Enfin le juge judiciaire a le pouvoir d'interpréter les actes administratifs et d'en apprécier la légalité (chapitre 3), en concurrence alors avec le juge administratif.

CHAPITRE 1 : LES LITIGES RELATIFS A LA GESTION DU DOMAINE PRIVÉ DE L'ADMINISTRATION

Après une présentation des données essentielles du domaine privé de l'administration (section I) l'on se consacrera à une étude approfondie du contentieux de ce domaine privé (section II).

[778] TCF, 3 novembre 1950, Consort CRUDICELLI, rec. p.534 et TCF, 20 mars 1957, AUGER, DA 1951 n142
[779] CEF, 23 mai 1984, Mme. MERCIER, DA 1984 n328

Section 1 : Le régime juridique du domaine privé de l'administration

C'est dans l'ancien droit que le domaine privé en France puise son origine. C'est le cas du domaine royal qui pouvait être aliéné contrairement au domaine de la couronne qui était absolument inaliénable[780]. Mais la différence avec le domaine privé actuel était que le domaine royal étant considéré comme propriété personnelle du monarque, était une personne privée et non comme propriété de l'état. Ce n'est qu'à partir de la seconde moitié du XIXème siècle que le domaine privé apparait réellement en France. D'ailleurs, cette apparition fut la conséquence du courant doctrinal dominant qui avait le souci de ne pas soumettre l'ensemble des dépendances du domaine national au principe d'inaliénabilité prévu par le code domanial des 22 novembre et 1er décembre 1790.

Au Liban, on ne peut parler de l'existence du domaine privé avant l'avènement de l'Etat du Grand Liban en 1920. En effet, sous l'empire ottoman, tous les domaines, toutes les propriétés appartenaient à la personne du Sultan qui représentait le «Successeur des Musulmans » « AL KHALIFA » et le « Prince des croyants » et où la fortune de l'Empire, quelque soit sa nature mobilière ou immobilière devrait rentrer dans le patrimoine personnel du « Sultan ». Donc, il n'y avait pas intérêt à distinguer domaine privé et domaine public, il n'y avait que le seul « domaine Sultan » qui existait sur tout le territoire de l'Empire ottoman.

L'apparence réelle du domaine privé de l'administration eut lieu sous le mandat dans la décision n215 du 25 mai 1926. Cette décision, sans adopter une définition du domaine privé, énumère exhaustivement les propriétés qui rentrent dans le domaine privé de l'Etat.

En France, la définition du domaine privé est purement négative. Il comprend tous les biens qui ne font pas partie du domaine public (article L1 du code général de la propriété des personnes publiques [CGPPP]). Il est donc défini par défaut par rapport au domaine public. Le domaine privé de l'administration est organisé et régi par les lois en France (I) et au Liban (II).

[780] Edit de Moulin, février 1566

I- Le régime juridique du domaine privé en France

D'après l'article L.2 du code du domaine de l'Etat, le domaine privé est constitué par les biens autres que ceux qui sont les dépendances du domaine public. S'ajoute à cela depuis l'entrée en vigueur du code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP), une catégorie spéciale, à savoir « celle du domaine privé par détermination de la loi, qui compte notamment les tiers soumis au code forestier, les chemins ruraux et les immeubles bureaux» (article L.2211-1du CGPPP). Cette dernière catégorie avait été créée au seul bénéfice de l'Etat, par une ordonnance du 19 août 2004. Les collectivités bénéficieront également de ce domaine privé. Il s'agit donc d'une part, des biens non affectés à l'utilité publique, c'est le cas des « biens vacants et sans maître » qui sont inclus dans le domaine privé de l'Etat (l'article L.25 du code du domaine de l'Etat qui se réfère aux articles 539 et 713 du code civil). C'est également le cas des immeubles expropriés en attente d'affectation à un but d'utilité publique[781].

D'autre part, il peut s'agir de biens qui tout en ayant une affectation d'utilité publique, ne satisfont pas au critère requis de l'aménagement spécial lorsque sa présence est exigée et enfin de biens qu'un texte législatif a inclus dans le domaine privé. Tel est le cas des chemins ruraux d'après le code civil dans son article L161-1.

Figurent enfin, dans le domaine privé, les biens communs, c'est-à-dire ceux « à la propriété ou au produit desquels les habitants d'une ou plusieurs communes ont un droit acquis » (article 542 du code civil) ou encore les biens ruraux, les forêts domaniales, les sources d'eau minérale et le mobilier national.

Au niveau de la constitution du domaine privé, l'administration peut procéder par acquisition à titre onéreux, régie ou non par le code civil, dans les mêmes conditions qu'un particulier, sous réserve de l'observation de certaines formalités, comme par exemple l'obtention de l'avis du service des domaines, ou encore procéder à l'expropriation, à l'exercice du droit de préemption conformément aux dispositions du code de l'urbanisme, ou encore par acquisition à titre gratuit comme les biens sans maître, ou les successions tombées en déshérence. Enfin, par le biais du déclassement

[781] CEF, 19 mai 1993, Mme. SCHERRER, rec. p.319

et de la désaffectation, un bien du domaine public peut tomber dans le domine privé. Le domaine privé est aliénable et prescriptible, cela signifie que les dépendances du domaine privé peuvent être vendues ou échangées ou faire l'objet d'une usucapion par le jeu de la prescription trentenaire. Certaines aliénations sont réglementées et soumises à des dispositions particulières, comme par exemple le transfert de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé, et par conséquent doivent respecter certains principes, comme c'est le cas du principe d'incessibilité des biens au-dessous de leur valeur réserve faite de la vente d'immeuble à l'euro symbolique, qui n'est autorisée que si elle est assortie de contreparties suffisantes et effectuée dans un but d'intérêt général[782]. Il existe des biens comme par exemple, les forêts domaniales qui ne peuvent être vendues que sur le fondement d'un texte législatif, et le cas des biens mobiliers qui ne peuvent faire l'objet d'échange.

Un bien du domaine public peut donner lieu à déclassement qui est un acte juridique qui fait sortir le bien du domaine public pour le faire entrer dans le domaine privé. Ce bien, avant d'être déclassé, doit faire l'objet d'une désaffectation. Cette dernière doit, sauf exception, résulter également d'un acte juridique. Sans désaffecter un bien, il n'est pas possible de procéder à son déclassement. Une fois le bien désaffecté puis déclassé, il fait désormais partie du domaine privé.

Après cette présentation des données essentielles du régime du domaine privé français, l'on en vient au régime libanais.

II- Le régime juridique du domaine privé au Liban

Au Liban, le domaine privé de l'Etat est soumis aux dispositions de la décision n275 du 25 mai 1926, modifiée par le décret n249 du 2 juin 1959. Les articles 1 et 2 de cette décision, disposent que le domaine privé de l'Etat est constitué en premier lieu des propriétés « AMIRIYA ». C'est une appellation qui remonte au temps de l'empire ottoman, et qui vise les terrains pour lesquels la nue propriété appartient à l'Etat et l'usus et le fructus reviennent aux individus. Lorsque ces derniers négligent l'utilisation de ces

[782] CEL, sect. 3 mai 1997, Commune de Fourgerables, rec. p.393

terrains, pendant une durée d'au moins cinq ans, ils perdent leur droit d'usage et de disposition et l'Etat reprend toute la propriété de ces terrains.

En second lieu, le domaine privé comprend les terrains sans maître et les terrains morts qui appartiennent à l'Etat et qui ne peuvent être occupés que par une autorisation de l'Etat.

Enfin, appartiennent au domaine privé les propriétés immobilières et privées de l'Etat qui n'ont pas été énumérées telles, les propriétés privées sans propriétaire vivant ou sans héritier, les propriétés qui ont été octroyées à l'Etat par donation et qui ne rentrent pas dans le domaine public et encore les parties abandonnées du domaine public comme par exemple les arbres existant sur le domaine privé de l'Etat que le Conseil d'Etat libanais a considéré comme faisant partie du domaine privé, puisqu'ils en constituent une partie indivisible[783]. La gestion du domaine privé de l'Etat englobe l'utilisation de ce domaine, la conclusion de contrats de vente, et les opérations de bail.

L'utilisation du domaine se fait sous l'autorité du ministre des finances. Le contreseing de ce dernier est une formalité substantielle nécessaire pour toute opération concernant le domaine, comme la gestion ou même la vente de ce dernier[784].

Concernant le bail avec promesse de vente, c'est l'article 25 de la décision n275/1926 qui détermine les procédures à suivre pour conclure ce type de contrat. Le contrat d'après cet article est de quinze ans et le locataire peut se porter acquéreur de la propriété avant même la fin de cette durée. L'approbation du ministre des finances est substantielle dans ce cas.

En ce qui concerne le bail simple sans promesse de vente, il se fait sur la base d'un cahier des charges préparé par le directeur de la division de la propriété immobilière après avis du ministre de l'agriculture si le terrain est réservé pour être cultivé. Pour les autres types de terrains non destinés à être cultivés, le bail sera fait par une location aux

[783] CEL, 26 novembre 1996, RJA n12 p.116
[784] CEL, 15 février 2002, RJA n15 p.345

enchères. La même procédure est suivie pour la vente du domaine privé, concernant les terres de culture ou les autres terrains (décision n275/1926).

Section 2 : Le contentieux du domaine privé de l'administration

On étudie le contentieux dudit domaine successivement en France (I) et au Liban (II).

I- Le contentieux de la gestion du domaine privé de l'administration en France

Le principe est que ce contentieux relève de la compétence des tribunaux judiciaires, puisque dans la majorité des cas, c'est le droit commun qui est applicable à gestion du domaine privé de la collectivité publique. Par ailleurs, et comme le note le commissaire du gouvernement ROMIEU[785] « les personnes publiques se comportent dans la gestion de leur domaine privé comme des personnes privées et sont alors assujetties au droit commun[786]». Cette nature privée de la gestion dudit domaine a des conséquences directes soit sur le système juridique des biens appartenant aux collectivités publiques soit sur la compétence juridictionnelle. C'est ainsi que les biens du domaine privé peuvent faire l'objet d'une expropriation[787]. Ces biens peuvent par ailleurs être aliénés et ils sont prescriptibles et peuvent par conséquent faire l'objet de cessions à titre onéreux ou à titre gratuit[788]. Les biens du domaine privé peuvent également être assujettis aux servitudes de droit privé, qu'elles soient des servitudes légales ou conventionnelles.

La seconde conséquence, qui est la plus importante, c'est la compétence du juge judiciaire dans le contentieux du domaine privé. En effet, les dommages qui trouvent leur origine dans le domaine privé impliquent en principe une compétence judiciaire. L'explication classique de cette conséquence réside dans le fait que la gestion du domaine privé ne peut être assimilé à un service public, quelle que soit sa nature. Certains auteurs[789] considèrent a contrario que la gestion du domaine privé est

[785] Conclusions ROMIEU sur CEF, 6 février 1903, TERRIER, rec. p.94
[786] TCF, 24 avril 2006, Société FRADAY SAR/Commune GUJAN-MESTRA, nC3500
[787] CAA Paris, 22 novembre 1994, Conservatoire espace littoral et visages lacustre, rec. p.931 et CAA Paris, 18 juin 1998, Association défense résidents Bois de Luat et environs, n95PA02176
[788] Cass. civ. Fr, 27 mars 1984, Bull. civ 1984, III n81 et CA Paris, 16 mai 1983, RD imm.1984, p.288
[789] AUBY JM, Contribution à l'étude du domaine privé de l'administration, EDCE 1958 p.35, LAMARQUE J, Recherches sur l'application du droit privé aux services publics administratifs, Thèse Bordeaux 1960, p.379

assimilable à un service public industriel et commercial et reconnaissent par conséquent le caractère d'un tel service à ladite gestion. La position stable de la jurisprudence refuse une telle qualification[790] au motif que la gestion du domaine privé a pour objectif l'intérêt patrimonial et non l'intérêt général[791]. Comme le notent M. Gweltaz EVEILLARD et M. Servane CARPI-PETIT[792], l'intérêt patrimonial n'exclut cependant pas nécessairement l'intérêt général et « la simple présence d'un intérêt général pourrait justifier que la qualification de service public industriel et commercial soit emportée ». On peut ajouter que l'existence d'un intérêt patrimonial n'efface pas l'intérêt général qui est toujours présent quelque soit l'activité exercée par les personnes de droit public. En d'autres termes, quelque soit l'objectif visé par la gestion du domaine privé, intérêt patrimonial ou autre, le but final de la collectivité publique est d'assurer l'intérêt général. L'intérêt patrimonial trouve sa raison d'être dans l'intérêt général lié à l'existence même de la personne publique. Quelque soit sa qualification, la gestion du domaine privé est gouvernée par la compétence quasi-totale du juge judiciaire. Cette compétence couvre à la fois les décisions (A) ainsi que les contrats (B) passés par les collectivités publiques dans la gestion du domaine privé.

A- Les décisions de droit privé

Les personnes publiques gèrent leur domaine privé comme les propriétaires privés gèrent leur patrimoine et par conséquent les actes qu'ils prennent, sont en principe, des actes de droit privé, puisqu'ils ne reflètent pas l'usage de prérogatives de puissance publique, exception faite des décisions détachables de la gestion du domaine. Sont considérées comme des actes de droit privé, les décisions par lesquelles l'administration accorde ou refuse à un administré une permission de voirie sur un chemin rural[793], et la compétence

---

EVEILLARD G et CARPI -PETIT S, Domaine privé, Jurisclasseur administratif, volume 8, Fasc. 409, septembre 2013 p.11

[790] TCF, 10 janvier 1983, ROBERT CAULE/Commune Onesse-Lahaie, d1983, rap. P.114 et TCF, 18 juin 2001, DAVID LELAIDIER, rec. p.743

[791] TCF, 19 juin 2004, MICHEL PIERRAT/Commune WILDENSTEIN, rec. p.510

[792] EVEILLARD et CARPI-PETIT op.cit p.11

[793] CEF, 20 janvier 1984, Société civile du domaine de BERNET, rec. p.12 et encore TCF, 22 novembre 2010, SARL Brasserie du théâtre/commune de REIMS, AJDA 2010.2423 s'agissant d'acte s'inscrivant dans un rapport de voisinage

appartient alors au juge judiciaire. Il en va de même pour une servitude de passage sur un terrain[794], ou encore une concession d'utilisation de l'eau d'une source[795].

Egalement, sont des actes de droit privé rattachés à la compétence judiciaire, le refus d'un conseil municipal d'autoriser un propriétaire à ouvrir un accès entre ses terres et une dépendance du domaine privé de la commune, afin d'y faire passer des engins d'exploitation forestière[796], ou bien la décision de mettre fin à une occupation d'un domaine privé[797] et d'adresser à l'occupant une mise en demeure de quitter les lieux[798], ou encore la décision de réserver un terrain au passage d'animaux[799].

Une qualification semblable est donnée à la décision d'un département d'augmenter le loyer d'un logement loué à un fonctionnaire de l'Etat, ou à l'injonction d'un maire adressée à un administré de démolir un ouvrage empiétant sur le domaine privé[800].

Par ailleurs, les autorisations selon une jurisprudence constante, quelle que soit leur forme, sont des actes de droit privé, relevant de la compétence du juge judiciaire[801]. C'est le cas des différentes autorisations d'occupation qui peuvent être délivrées en forêt publique, qui constituent des actes non règlementaires et non détachables de la gestion privée de la forêt[802]. Constituent également des actes de droit privé, les décisions de conclusion de baux[803] ou celles refusant la conclusion[804]. Il faut en outre mentionner le cas des délibérations des collectivités territoriales relatives à leur domaine privé qui a connu une évolution jurisprudentielle récente. Dans un premier temps, les demandes d'annulation des délibérations des collectivités territoriales relevaient de la compétence du juge administratif et ceci même si l'objet de ces décisions est d'autoriser ou de passer un contrat portant sur la gestion du domaine privé de la commune et n'impliquant aucun

[794] TCF, 24 octobre 1994, DUPPERASY et SLT Les rochettes, rec. p.606
[795] CEF, 14 janvier 1998, Epoux FORMUNALD, rec. p.306
[796] CEF, 6 mai 1996, FORMERY, rec. p.150
[797] CEF, sect. 14 octobre 1990, Association Saint-Pie-V et Saint Pie-x de l'Orléanais, rec. p.285
[798] CEF, 9 octobre 1991, Sarl EDLERS international, DA 1991
[799] CEF, 12 décembre 1997, DELISSIER, rec. p.811
[800] CEF, sect, 16 novembre 1973, Commune de Montagnard-LE-BLANC, rec. p.651
[801] CEF, 30 mai 1951, SEMÉ, rec. p.29
[802] TA Amiens, 2 décembre 2008, FROIDEVAL, AJDA 2009 p.555, concernant le refus de l'office national des forêts de vendre ou de louer un logement de fonction concédé à l'une de ses agents
[803] TCF, 17 avril 2000, PROURQUIER, DA com. 16
[804] CEF, 3 juin 1998, Commune Saint-Palais-sur-Mer, rec. p.897

acte de disposition de celui-ci[805]. Puis, le Conseil d'Etat a admis une limite à cette compétence en décidant qu'une délibération ayant pour objet unique d'engager une procédure d'expulsion d'un occupant sans titre du domaine privé relève de la compétence du juge judiciaire car elle est indissociable de la procédure judiciaire[806]. Récemment, le Tribunal des Conflits juge en la matière que lorsqu'une délibération du conseil municipal ou une décision du maire relative au domaine privé ne met en cause que des rapports de droit privé, elle relève à ce titre de la compétence du juge judiciaire[807]. Cette dernière évolution a eu une application jurisprudentielle de la part des tribunaux administratifs et des cours d'appel[808].

En revanche, sont considérées comme des actes détachables de la gestion du domaine privé et rentrent par conséquent dans la compétence du juge administratif, les décisions relatives aux demandes d'autorisation de coupes de bois dans une forêt domaniale, parce qu'elles sont relatives à l'exercice d'un service public de protection de la forêt, présentant un caractère administratif, et par suite, comme détachable des opérations de gestion du domaine privé[809]. Il en ira de même pour les décisions relatives à l'usage de locaux[810], à l'aliénation, à l'acquisition ou à la location de divers biens[811], ou encore à la gestion des chemins ruraux[812]. La décision concernant l'autorisation préfectorale d'implanter des bâtiments industriels dans une forêt domaniale est détachable de la gestion du domaine privé et se relie à la compétence exclusive du juge administratif[813]. Dans une affaire rendue par le Tribunal des Conflits le 4 novembre 1991, il a été jugé que

[805] CEF, 5 décembre 2005, Commune PONTOY, rec p.595
[806] CEF, 4 juin 2007, PETITPAS, rec. p.234
[807] TCF, 22 novembre 2010, Société Brusserie, précité
[808] CAA Lyon, 18 janvier 2011, BENNEOUI, n 08LY01519 et CAA DOUAI, 17 février 2011, Commune ACQUIGNIER, n09DA01680 et TA Amiens, 15 mars 2011, Société DEWEZ, n0800543
[809] CEF, 3 mars 1975, COURIERE et autres, rec. p.165
[810] CEF, 21 janvier 1959, BENZI, rec. p.50 concernant une décision répartissant entre des syndicats l'usage des locaux d'un édifice du domaine privé communal, et CEF, 15 octobre 1969, Association CAEN-DEMAIN, rec. p.435 s'agissant du refus d'un maire de mettre une salle de l'ancienne mairie à la disposition d'une association
[811] CEF, 11 juillet 1991, Commune de SAINT-CREPIN, RDF 1992 p.1182, concernant une déclaration autorisant la vente d'un terrain et CEF, 6 avril 1998, Communauté urbaine de Lyon, rec. p.132, s'agissant d'une délibération autorisant la conclusion d'un bail emphytéotique
[812] TCF, 8 novembre 1982, LEWIS et autres, rec. p.797 s'agissant du refus du maire de faire cesser des empiètements de riverains sur un chemin rural et CEF, 25 septembre 1995 GOBERT, rec. p.690 dans cette affaire le Conseil d'Etat considère comme détachable la décision du conseil municipal d'entreprendre des travaux dans une cour indivise entre un propriétaire et le domaine privé de la commune
[813] CEF, 12 mars 1999, Comité de défense de VINGRAU, rec. p.348

le juge administratif est l'autorité compétente pour statuer sur le recours exercé contre une délibération du conseil municipal mettant fin à un bail de droit de chasse dans les bois communaux quel que soit le caractère administratif ou privé de ce bail[814]. En général, sont toujours considérées comme détachables les décisions qui précédent la conclusion des contrats relatifs à l'adjudication[815].

En outre, s'agissant des décisions règlementaires relatives à la gestion du domaine privé, elles sont toujours détachables de cette gestion et peuvent faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir car ils sont nécessairement empreint de puissance publique[816] . Tel est le cas d'un règlement pris pour fixer le montant des loyers dans des immeubles du domaine privé[817], ou encore de la délibération d'un conseil général déterminant les conditions d'une location vente du domaine privé[818] ou d'utilisation des biens du domaine privé[819]. Egalement sont détachables, les décisions règlementaires prises par les maires relativement à la circulation sur des chemins ruraux[820].

B- Les contrats de droit privé

Il existe une grande variété de contrats de droit privé relatifs au domaine privé des personnes publiques. Ces contrats étant de droit privé, la personne publique ne dispose d'aucune prérogative exorbitante du droit commun, comme par exemple le pouvoir de direction et de contrôle, le pouvoir de sanction, la résiliation unilatérale, la modification unilatérale. Le contentieux de ces contrats relève entièrement, vu sa nature privée de la seule compétence du juge judiciaire, exception faite aux actes détachables ou relatifs à la conclusion du contrat et dont la jurisprudence considère que leur contentieux appartient au juge administratif. Comme exemple de contrats de droit privé relatif au domaine privé,

[814] TCF, 4 novembre 1991, GRINTER., rec. p.476
[815] CEF, 19 mars 1922, LEGAL, rec. p.636, Adjudication concernant des coupes de bois et CEF, sect, 5 décembre 1958, union des pêcheurs à la ligne de GRENOBLE, rec. p.620 adjudication concernant des lots de pêche et CEF, 11 juillet 1986, FRANCOIS, rec. p.202 adjudication relative au droit de chasse
[816] TCF, 22 novembre 2010, SARL Brasserie du théâtre, précité
[817]CEF, 21 mars 1990, Commune de la Roque d'Anthéron, rec. p.74
[818]CEF, 9 juillet 1948, BOURGADE, rec. p.33
[819] CEF, 19 février 2003, Commune Prinelles, JCPA p.475 et TA Nantes, 27 avril 1956, GAUDIN, rec. p.537
[820] CEF, 13 mai 1987, BUAN, DA 1987, rec. p.389

les contrats de cession[821], les contrats de location des biens du domaine privé[822], les contrats des baux commerciaux[823], les baux ordinaires[824], les baux à construction[825] et les baux emphytéotiques[826].

Toutefois, les contrats administratifs ne sont pas entièrement exclus dans leur gestion du domaine privé, et la compétence du juge administratif sera par conséquent présente.

C'est le cas en premier lieu lorsque la nature administrative du contrat résulte de la loi. La loi MURCEF[827] du 11 décembre 2001 (n2001-1168) portant sur les mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier, qualifie certains contrats portant sur le domaine privé comme les marchés publics de travaux réalisés sur le domaine privé. La loi du 28 pluviôse an VIII (article 4 alinéa 3) dispose que les contrats portant sur l'exécution de travaux publics sont de caractère administratif[828].

Sont également des contrats administratifs par détermination de la loi, les baux emphytéotiques administratifs conclus sur le domaine public comme sur le domaine privé soit par les collectivités territoriales ou leurs groupements (article L2122-20 du code général de la propriété des personnes publiques [CGPPP]) soit par les établissements publics hospitaliers (article L2122-21 du CGPPP).

En second lieu, la qualification peut résulter des critères alternatifs traditionnels du contrat administratif. Le Tribunal des Conflits a eu à examiner dans une affaire si un contrat sur le domaine privé portait sur l'exécution même d'un service public[829], ou comportait une clause exorbitante du droit commun[830]. Il faut fort signaler le cas des contrats d'occupation du domaine privé. Dans ce type des contrats, la jurisprudence du Tribunal des Conflits et du Conseil d'Etat, concernant l'existence d'une clause exorbitante, ne

[821] CEF, 2 octobre 2006, Commune MAGNY-EN-VEXIN/THOMASSIN, AJDA p.1865
[822] TCF, 12 décembre 2011, Commune NOUMEA/SARL LIMA, nC3824
[823] TCF, 25 mai 2005, Société CINEMAS HUEZ CHAMROUSSE, n274683
[824] CEF, 11 décembre 2008, CHANTAL PERREAU-POLIER, rec. p.852
[825] CEF, 28 avril 2006, SCI FERRAND, n276480 et CEF ass, 19 juillet 2011, PATRICIA A, AJDA p.1460 n294852
[826] CEF, 15 février 2007, Syndicat agglomération nouvelle OUEST-PROVENCE
[827] J.O, 12 décembre 2001
[828] Cass. Civ. Fr, 20 février 2008, Société SERVICE PRO, n06-21835
[829] TCF, 24 avril 2006, Société FRADAY, JCPA, act. 408
[830] TCF, 6 juillet 2001, SCI MALESHERBES OPERA et A, nC3793

semble pas être la même. Le Tribunal des Conflits avait d'abord estimé que les conventions d'occupation précaire sises sur le domaine privé étaient des contrats privés relevant de la compétence du juge judiciaire, alors même que la clause permettant à l'administration cocontractante de réaliser à tout moment le contrat au motif que l'intérêt général constitue une clause exorbitante de droit commun[831].

De sa part, le Conseil d'Etat décide ultérieurement qu'un contrat portant occupation du domaine privé relève de la compétence judiciaire sauf s'il comporte une clause exorbitante du droit commun, comme par exemple, l'affirmation du pouvoir de résiliation unilatérale de la personne publique propriétaire de la dépendance occupée[832]. Dans une nouvelle décision, le Tribunal des Conflits[833] confirme implicitement mais nécessairement sa position où il décide dans son considérant de principe que le droit pour la commune de NOUMÉA de récupérer à tout moment la parcelle de son domaine privé par la réalisation de projet d'intérêt communal et/ou d'utilité publique, ne constitue pas une clause exorbitante du droit commun. Certainement le droit de la commune de NOUMÉA de récupérer à tout moment la parcelle de son domaine privé constitue par excellence une clause exorbitante du droit commun étant donné que ce droit n'est surement pas reconnu au contractant d'un contrat de droit privé. On peut penser que la position du Tribunal des Conflits se justifie en premier lieu de conserver un bloc de compétence judiciaire dans la gestion du domaine privé, comme c'est le cas dans les contrats conclus entre les usagers et les services publics industriels et commerciaux qui sont toujours des contrats de droit privé même s'ils contiennent des clauses exorbitantes de droit commun. Cela provoquera sans doute à notre sens une bonne administration de la justice qui facilitera considérablement la tâche aux justiciables. Toutefois, cette bonne administration de la justice ne doit pas se faire au détriment des principes posés longtemps déjà par la jurisprudence, en l'occurrence, les critères du contrat administratif et particulièrement, le critère des clauses exorbitantes qui identifie, d'après une jurisprudence historique mais toujours stable, le contrat administratif et représente la compétence du juge administratif en la matière.

---

[831] TCF, 20 février 2008, VERRIERE/Communauté urbaine Lyon, JPA, 2117
[832] CEF, 19 novembre 2010, ONF, AJDA 2011 p.281
[833] TCF, 12 décembre 2011, Commune NOUMEA/SARL LIMA, nC3824

Enfin lorsque la responsabilité de l'administration est mise en cause en raison d'un dommage ayant son origine dans un acte juridique ou matériel relatif au domaine privé, la compétence appartient à la juridiction judiciaire. Telle sera la solution pour les conséquences de la ruine d'un bâtiment appartenant au domaine privé de l'administration[834], ou d'un accident subi sur un terrain domanial[835], ou encore d'un accident causé par la chute d'un arbre[836]. Il en va de même dans les hypothèses de responsabilité pour faute pour les dommages causés aux tiers soit par exemple à cause d'un contrat mal exécuté[837] ou d'une décision irrégulière[838].

Dans le même sens, la Cour d'Appel décide que « les litiges concernant la gestion du domaine privé des collectivités locales relèvent en principe de la compétence des tribunaux judiciaires, que le présent litige ne tend pas à l'annulation d'une délibération prise par le conseil municipal mais a pour objet la responsabilité extracontractuelle de la commune lors de la gestion du domaine privé ; … [et] relève de la compétence du juge judiciaire[839] ».

En revanche, lorsqu'un immeuble domanial est affecté à un réseau public, les travaux d'entretien le concernant sont qualifiés de travaux publics, étant donné que le dommage ayant son origine dans l'absence ou dans l'insuffisance de ces travaux peut constituer un dommage de travaux public relevant de la juridiction administrative[840]. D'une façon générale, la juridiction administrative est toujours compétente en cas de travaux publics y compris lorsque ceux-ci sont réalisés sur le domaine privé, en raison du caractère attractif du contentieux des travaux publics[841].

Il faut également mentionner le cas des dommages causés par le gibier dans l'exploitation des forêts publiques, qui constitue une gestion du domaine privé. En effet, le juge administratif a refusé de considérer que les dommages causés par le gros gibier des

[834] Cass., 12 mars 1956, Bull. civ.l, n24
[835] TCF, 12 juillet 1944, GODET, rec. p.206
[836] CEF, 7 décembre 1979, JACQUEL C, rec. p.654
[837] Cass 1ere civ. Fr, 9 octobre 1991, Bull. civ 1991, I n261
[838] CAA Nancy, 30 novembre 1995, Commune HAMBACH, n93NCO1181, et CAA Lyon, 25 juin 1998, LICHTENAUER, n95LY00238 et CAA DOUAI, Commune ACQUIGNY, précité
[839] CAA Lyon, 24 avril 2012, M.RENE A/Commune d'ALBERTRILLE, n11LY02258
[840] TCF, 6 novembre 1964, Ville de CANCASSONE, rec. p.573
[841] CEF, 8 juin 1949, CONTAMINE, rec. p.272

forêts publiques trouvaient leurs causes dans une défaillance du service public administratif de protection, et a décliné par conséquent sa compétence[842]. En revanche, il a été jugé que les dommages causés par le gros gibier d'un parc national à une exploitation forestière relève de la compétence du juge administratif sur le fondement des fautes commises dans la gestion cynégétique du parc qui constitue un service public administratif[843].

II- Le contentieux libanais de la gestion du domaine privé de l'administration au Liban

Le Conseil d'Etat libanais, en la matière, affirme dans son arrêt de principe « que toute mesure relative à la gestion du domaine privé des personnes morales de droit public sort du champ d'application des règles de droit public et par conséquent de la compétence des juridictions administratives, et que les droits et obligations qui reviennent (à ces personnes morales) sur le domaine privé, sont réglementés et déterminés par le droit privé[844] ». Le conseil en déduit que tout ce qui est relatif à cette gestion, telles les opérations de bail, d'acquisition et de disposition du domaine privé de l'administration, est soumis à la compétence de la juridiction judiciaire, puisqu'il est de principe que les litiges relatifs au domaine privé de l'administration sont de la compétence du juge judiciaire[845].

Il en résulte en premier lieu que les actes administratifs individuels relatifs à la gestion du domaine privé sont, en cas de litige, de la compétence du juge judiciaire. C'est ainsi que le Conseil d'Etat libanais, après avoir déterminé la nature de la propriété en cause, qui est en l'occurrence un « MECHAA » à savoir en vertu de l'article 7 de la décision n3339/CR du 12 novembre 1930 (loi portant organisation de la propriété immobilière), une propriété sans maître et soumise à des servitudes et qui rentre dans la propriété

[842] CEF, 20 juillet 1971, Consorts BOLUSSET, rec. p.532
[843] CAA Marseille, 13 septembre 2004, Parc national Cévennes, AJDA 2005 p.1583
[844] CEL, 24 mai 2004, YAZBEK, RJA n20 p.1185 et CEL, 18 janvier 1993, RJA n7 p.130 et CEL, 25 février 2003, WAKEF maronite de Beyrouth, RJA n19 p.638
[845] CEL, 2 juin 1953, rec HATEM, n17 p.29 et CEL, 2 février 1958, rec. adm, 1957, p.99 et CEL, 24 juillet 1974, inédit et CEL, 25 mai 2004 YAZBEK, précité

privée de la commune décide que les actes individuels relatifs à la gestion du cette propriété sont de la seule compétence du juge judiciaire[846].

Il résulte également du principe posé par le Conseil d'Etat, que tous les litiges contractuels relatifs à la gestion du domaine privé se rattachant à la seule compétence du juge judiciaire à l'exception des contrats de nature administrative. Ainsi les contrats de bail portant sur le domaine privé de l'administration ne sont pas analysés comme des opérations relatives à la gestion d'un service public et la compétence en la matière est toujours judiciaire[847]. Il revient aux seules juridictions judiciaires de statuer sur les actions de bail du domaine privé de l'administration et sur tous les contrats civils relatifs à ce domaine[848]. En effet, dans les contrats privés de l'administration, et particulièrement dans les contrats de bail, l'Etat en passant ces contrats, se comporte comme un simple particulier et, par cette qualité, est soumis à la compétence du juge judiciaire[849]. La jurisprudence libanaise justifie cette compétence judiciaire, en constatant que ce que l'administration possède comme propriété privée est semblable à ce que les individus possèdent dans leur patrimoine et partant de là, l'administration ne doit pas être traitée d'une façon différente à celle applicable aux particuliers. Le domaine privé des communes doit par conséquent être soumis aux mêmes règles qui régissent le patrimoine des particuliers parce que ledit domaine n'est pas destiné à la réalisation de l'activité publique, c'est-à-dire qu'il n'est pas affecté à l'utilisation du public ou à l'usage du service public[850].

Le Conseil d'Etat déclare son incompétence pour les contrats de bail du domaine privé, même si les deux parties ont stipulé expressément que les juridictions administratives sont l'autorité compétente pour statuer sur les litiges naissant du contrat[851]. En d'autres termes, les clauses de compétence n'ont aucun effet sur la compétence du juge judiciaire en la matière. En outre, la méthode de conclusion des contrats de bail relatifs au domaine

[846] CEL, 18 janvier 1993, TANNOURI, RJA n7 p.130
[847] Ibidem, p.130
[848] CEL, 12 février 1929, rec. adm. Tome I, p.242
[849] CEL, 6 décembre 1962, rec. adm 1963, p.87
[850] Cass. Civ. Lib, 11 janvier 1965, rec. adm, p.1966 et 12 mars 1965, rec. BAZ p.13 et CEL, 18 juillet 1971, rec. adm. 1972 p.71
[851] CEL, 12 février 1929, rec. adm, tome I, p.242

privé, n'a aucune influence sur la compétence judiciaire. Ce dernier reste toujours présent, même si le contrat de bail a été passé par la procédure de la surenchère car cela ne peut modifier la nature du contrat et le transforme en un contrat de droit public[852].

Libérer le terrain du domaine privé de l'Etat de ses occupants par application des termes d'une convention entre l'Etat et les particuliers concernés, revient à la compétence du juge judiciaire, car la personne publique ne dispose d'aucun pouvoir qui dépasse celui des individus dans la gestion de leur droit[853].

Dans le même sens, et s'agissant de la décision de résiliation des contrats de bail par l'administration, la compétence en la matière est également judiciaire. La jurisprudence annule à chaque fois une résiliation unilatérale au motif que l'administration aurait dû demander cette résiliation à la juridiction judiciaire car disposer dans le contrat, du droit de résiliation ne donne pas à l'administration l'autorité de l'exercer unilatéralement mais lui donne le droit de revenir devant le juge judiciaire du contrat pour faire application de cet article[854]. Au regard de la compétence du ministère des finances, que l'article 60 de la décision n275/1926, lui octroie, qui lui permet de décider de mettre fin au contrat de bail dans le cas où l'exécution du bail ne se fait pas dans les conditions prévues par le contrat, la jurisprudence considère que la décision du ministère des finances est de la compétence du juge judiciaire même si elle apparaît comme l'exercice d'une prérogative de puissance publique[855]. L'opinion doctrinale est partagée en la matière. M. Albert SERHAN, M. Ziad AYOUB et M. Youssef GEMAYEL[856] estiment que la décision du ministère des finances en la matière, rentre dans le régime exorbitant de droit commun de l'administration et doit, pour cette raison, relever de la compétence du Conseil d'Etat. M. Edward EID[857] considère que la décision en cause est susceptible d'un recours, mais uniquement devant la juridiction judiciaire car elle est liée à la gestion du domaine privé.

---

[852] CEL, 16 janvier 1945, rec. adm. Tome 5 p.440
[853] CEL, 9 novembre 1959, rec. adm. 1960 p.12
[854] CEL, 24 mars 1963, rec. adm, 1964 p.131
[855] Juge unique de Beyrouth, 11 septembre 1963, rec. lib, 1963 p.15
[856] Op. cit. p.648
[857] EID E, op. cit p.363

A notre sens, cette dernière opinion doctrinale doit être approuvée. La jurisprudence est en effet établie en ce qui concerne les décisions individuelles relatives à la gestion du domaine privé ainsi que les litiges qui en découlent. Concernant la décision du ministère des finances fondée sur l'article 60 de la décision n275/1926, on doit appliquer la théorie des actes détachables ou rattachables au contrat de bail. Seuls les actes détachables sont de la compétence administrative. Mais on peut affirmer, comme c'est le cas de toutes les décisions relatives à l'extinction des contrats et de leur résiliation, qu'elles sont rattachées par excellence à l'exécution des contrats quelle que soit leur nature, administrative ou privée. Ils ne peuvent être détachés de cette exécution. Par conséquent, on est en droit d'affirmer que la décision du ministère des finances de mettre fin au contrat de bail conformément à l'article 60 de la décision 275/1926 ne constitue pas un acte détachable du contrat de bail mais se rattache à son exécution. La compétence en la matière est à la seule compétence du juge judiciaire.

Concernant les contrats de vente et d'achat relatifs à la gestion du domaine privé, la compétence est toujours judiciaire[858], même si le contrat a été conclu par la procédure de la surenchère publique[859]. Les contrats d'investissement que l'administration conclut avec les particuliers sur son domaine privé rentrent aussi dans la compétence du juge judiciaire. Il en va ainsi pour les contrats relatifs à la coupe d'arbres dans une forêt domaniale. Ce sont des contrats de droit privé et les litiges qui en naissent relèvent de la seule compétence judiciaire[860].

La même solution prévaudra pour un contrat d'installation d'un café dans une propriété appartenant au domaine privé de l'état. Le contrat est de droit civil et est soumis à la compétence du juge judiciaire[861].

Au plan de la responsabilité naissant de la gestion du domaine privé, les actions en dommages-intérêts ne peuvent être portées que devant l'ordre judiciaire car la

[858] CEL, 16 janvier 1945, rec. adm, tome 5 p.440 et CEL, 19 mai 1937, rec. adm, p.96 et Cass. lib. 24 avril 1957, rec. BAZ n5 p.73 et Cass lib. 22 février 1960, rec. adm, 1962 p.10 et CEL, 18 janvier 1993 précité
[859] CEL, 16 janvier 1945 précité et CEL, 19 mai 1937 précité et CEL, 12 janvier 1938, rec. adm, tome 4 p.140
[860] CEL, 16 octobre 1961, rec. adm, 1961, rec. p.216
[861] CEL, 18 février 2001, AMERJAOUI, RJA n16 p.204

responsabilité en cause est une responsabilité civile et il revient à la juridiction judiciaire de juger l'affaire[862].

Toutefois le Conseil d'Etat libanais n'est pas totalement écarté de la gestion du domaine privé de l'Etat. Au niveau des actes règlementaires, le conseil déclare, implicitement mais nécessairement, sa compétence lorsqu'il affirme que « les actes administratifs individuels relatifs à la gestion du domaine privé rentrent dans la compétence du juge judiciaire [863]». Donc, a contrario, les actes administratifs règlementaires restent soumis au droit public et par conséquent à la compétence du juge administratif.

Dans le même ordre d'idées, le Conseil d'Etat libanais, dans les litiges contractuels, reconnaît au juge judiciaire une compétence exclusive, tant que les décisions prises « ne peuvent être détachées de la base contractuelle [864]». Cela signifie que les décisions détachables des contrats restent dans la compétence du juge administratif.

Le Conseil d'Etat libanais juge également que lorsque l'agent public utilise le domaine privé de l'administration, comme par exemple prendre un logement dans un bâtiment appartenant à une personne publique, pour la nécessité de l'intérêt général, les dommages qu'il subit lui et sa famille, naissant de l'occupation dudit domaine relèvent de la seule compétence du Conseil d'Etat[865].

Pour conclure, on peut affirmer qu'une confrontation de la jurisprudence française avec son homologue libanais, montre bien que les solutions adoptées par le juge administratif libanais sont, dans leur quasi totalité, inspirées de celles appliquées par les juridictions administratives françaises. Dans les deux jurisprudences, les décisions prises pour la gestion du domaine privé sont considérés comme des actes de droit privé à l'exception des actes détachables de cette gestion qui rentrent dans la compétence du juge administratif. Au niveau des contrats conclus pour la gestion du domaine privé, les deux jurisprudences considèrent que ces contrats sont de nature privée et leur contentieux

[862] CEL, 26 novembre 1996, RJA n11 p.116
[863]CEL, 18 janvier 1993, précité
[864] CEL, 18 juin 1945, rec. CHIDIAC 1964, p.187 (s'agissant d'une décision du ministre de l'agriculture relatif au refus de renouvellement d'un contrat de bail dans une propriété privé de l'Etat)
[865] CEL, 19 novembre 1974, inédit

relève du juge judiciaire. Mais concernant le droit de résiliation unilatéral du contrat, la jurisprudence libanaise considère que ce droit, lorsqu'il existe dans un contrat sous forme de clause, ne lui donne pas la qualification d'un contrat administratif et il revient toujours au juge judiciaire de décider la résiliation à la base d'une demande de l'administration conformément aux principes appliqués dans les contrats de droit civil, et le juge administratif libanais n'hésite pas à annuler à chaque fois une décision de résiliation unilatérale du contrat. En France, la jurisprudence du Tribunal des Conflits et du Conseil d'Etat en matière d'occupation du domaine privé n'est pas la même lorsqu'on est en présence d'une clause exorbitante de droit commun. Le Conseil d'Etat qualifie de contrat administratif le contrat comportant une clause de résiliation unilatérale alors que le Tribunal des Conflits refuse de l'existence de telles clauses dans le contrat et ne les qualifie pas de clauses exorbitantes de droit commun. Donc on peut déduire que cette position du Tribunal des Conflits s'approche de la solution suscitée de la jurisprudence libanaise en la matière. Concernant la responsabilité naissante de la gestion du domaine privé, les deux jurisprudences adoptent presque les mêmes solutions et considèrent que le contentieux de réparation des dommages appartient au juge judiciaire (à l'exception toutefois des dommages résultant des travaux publics qui sont de la compétence du juge administratif).

En dehors des activités des services publics, le législateur français et libanais intervient parfois pour des raisons pragmatiques et même d'opportunité, et donne compétence au juge judiciaire en matière administrative.

CHAPITRE 2 : L'INTERVENTION DU LÉGISLATEUR DANS L'ATTRIBUTION PAR ACCESSOIRE DE LA COMPÉTENCE EN MATIÈRE ADMINISTRATIVE A L'ORDRE JUDICIAIRE

En vertu de sa décision du 23 janvier 1987 dite « Conseil de la concurrence[866] », le Conseil Constitutionnel français reconnaît l'existence « de matière réservée par nature à l'autorité judiciaire » et élève à la hauteur d'un « principe fondamental reconnu par les lois de la République » la compétence réservée de la juridiction administrative en matière de « l'annulation ou la reformation des décisions prises dans l'exercice des prérogatives de puissance publique par les autorités exerçant le pouvoir exécutif, leurs agents, les collectivités territoriales de la République, ou les organismes publics placés sous leur autorité ou leur contrôle. Ce principe de la répartition de compétence entre les deux ordres de juridiction est affecté parfois par l'intervention du législateur en édictant des textes qui dérogent à la compétence administrative en vertu de la théorie des matières réservées à la compétence judiciaire.

Le Conseil Constitutionnel reconnaît ainsi le caractère législatif du partage des compétences en précisant qu'il « était loisible au législateur d'unifier les règles de compétence juridictionnelle au sein de l'ordre juridictionnel principalement intéressé [867]».

Cette faculté de dérogations législatives n'est pas toutefois sans limite. Le Conseil Constitutionnel censure le choix du législateur de déroger aux règles habituelles de répartition des compétences entre les ordres de juridiction en se fondant sur la compétence reconnue à l'autorité judiciaire en matière de liberté individuelle[868]. Le conseil décide que cette compétence spécifique ne suffit pas à justifier qu'il soit fait échec à la compétence générale du juge administratif dans le domaine de l'annulation des actes de la puissance publique. Les dérogations législatives seront au fil du temps expressément consacrées par voie législative. La première des exceptions en France remonte à la loi des 6 et 11 septembre 1790 sur l'organisation judiciaire qui a attribué le

[866] CCF, 23 janvier 1987, Conseil de la concurrence, AJDA 1987, p.315 note CHEVALLIER
[867] Ibidem
[868] CCF, 28 juillet 1989, Loi relative aux conditions de vigueur et d'entrée des étrangers en France, rec. CC p.81

contentieux des contributions indirectes au juge judiciaire. Les autres exceptions touchent des divers domaines administratifs. Au Liban, le législateur pour des raisons d'efficacité et de bonne administration de la justice intervient également dans des domaines qui devraient relever normalement de la compétence du juge administratif au nom du principe de séparation des autorités.

Il résulte que l'intervention législative au niveau de la compétence judiciaire en matière administrative, est présente dans le droit français (section 1) ainsi que dans le droit libanais (section 2).

Section 1: Les dérogations législatives en droit français

En France, en vertu de l'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958, la répartition des compétences entre les juridictions relève du domaine de la loi.

Cette solution avait déjà été adoptée par le Conseil d'Etat français avant même l'avènement de la Constitution de 1958[869] en jugeant qu'en « l'absence de dérogation législative aux règles normales de compétence, un décret ne pouvait procéder à une telle opération [870]».

Le Conseil Constitutionnel français a reconnu l'existence de matières réservées par nature à l'autorité judiciaire dans sa décision du 23 janvier 1987[871], à propos du conseil de la concurrence. Cette réserve constitue désormais une norme constitutionnelle et pas simplement législative. Dans cette décision, le conseil reconnaît expressément le caractère législatif des règles de partage de compétence. Il affirme que « considérant, cependant que, dans la mise en œuvre de ce principe, lorsque l'application d'une législation ou d'une règlementation spécifique pourrait engendrer des contestations contentieuses diverses qui se répartissaient selon les règles habituelles de compétence entre la juridiction administrative et la juridiction judiciaire, il est loisible au législateur

[869] CEF, sect, 23 janvier 1953, AVRIL, rec. p.32
[870] CEF, 30 mars 1962, Association nationale de la Meunerie, rec. p.233 et TCF, 20 octobre 1997, ALBERT, rec. p.535
[871] CCF, 23 janvier 1987, Conseil de la concurrence, GAJA op. cit p.628

dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, d'unifier les règles de compétence juridictionnelle au sein de l'ordre juridictionnel principalement intéressé ».

Les attributions de compétence par le législateur au juge judiciaire en matière administrative concernent des domaines divers. On choisira d'étudier les plus importants en matière de responsabilité publique (I), en matière fiscale (II), économique (III) et sociale (IV).

I- Le contentieux judiciaire de la responsabilité publique

Les dérogations législatives au principe de séparation des autorités en matière de responsabilité publique sont nombreuses et couvrent plusieurs secteurs.

A- La responsabilité des membres de l'enseignement public

Cette responsabilité est celle qui englobe les accidents scolaires. Elle est régie et organisée par la loi du 5 avril 1937 codifiée du code de l'éducation dans son article L911-4. L'objectif de la loi a été de renforcer la protection des membres de l'enseignement public en supprimant la présomption de faute et en substituant la responsabilité de l'Etat à celle de ses agents qui ne pourront jamais être mis en cause devant les tribunaux civils par la victime ou ses représentants (article 2, alinéa 1 de la loi). Dans son article 2 alinéa 5, la loi déroge aux règles de compétence en matière de responsabilité publique et dispose que « l'action en responsabilité exercée par la victime, ses parents ou ses ayants droit, intentée contre l'Etat ainsi responsable du dommage, sera portée devant le tribunal civil où le juge de paix des lieux où le dommage a été causé et dirigée contre le préfet du département ». En principe, toutes les activités d'enseignement sont concernées, mais les plus fréquentes dans la jurisprudence sont les activités d'éducation physique et sportive organisées par l'établissement[872].

Pour que le juge judiciaire soit compétent la loi de 1937 impose plusieurs conditions. Il faut en premier lieu que l'auteur de la faute dommageable soit un membre de l'enseignement. Cette loi a donné une conception extensive de la notion de membres de

[872] CA Reins, 18 mars 198, Juris-Data, n1998-04662 et CA Bordeaux, 4 avril 1991, n89BX01147

l'enseignement public. Elle mentionne à la fois les institutions (article 1) et les membres de l'enseignement public (article 2). Cette extension des personnels a été développée par la jurisprudence qui applique le régime de substitution aux proviseurs[873].

En second lieu, il faut que l'activité dommageable appartienne à la mission d'enseignement ce qui conduit, par une interprétation souple, à inclure l'activité de surveillance qui incombe généralement à un membre de l'enseignement[874] ou les périodes de récréation ou encore les activités qui se déroulent à l'extérieur de l'établissement, sous la surveillance d'un membre du personnel enseignant. La jurisprudence les assimile aux activités d'enseignement. C'est le cas du déplacement des élèves pour passer des épreuves d'examens ou de concours[875] ou encore les voyages scolaires[876] , ainsi que les sorties scolaires[877] (visite de musées, pratique du sport, séjour en colonie).

En troisième lieu, il faut qu'il y ait, aux termes de la loi, des fautes, fautes d'imprudence, de négligence. Un défaut de surveillance engage la responsabilité de l'Etat. Avant 1950, le Conseil d'Etat refusait l'application du fait de l'existence d'une faute considérée comme non détachable du service. Le Tribunal des Conflits dans son arrêt « Demoiselle GAVILLET » du 31 mars 1950[878] a mis fin à cette jurisprudence. Il s'agissait d'un accident survenu pendant un jeu en plein air à un enfant confié à une colonie de vacances surveillée par des membres de l'enseignement public. Le Tribunal des Conflits affirme que la compétence du juge judiciaire ne concerne pas seulement les litiges consécutifs à une faute personnelle d'un agent public, mais aussi ceux qui résultent des dommages consécutifs à une faute non détachable du service public.

D'ailleurs, la surveillance exercée sur les élèves doit en effet être permanente et s'exerce durant tout le temps scolaire, y compris pendant les intercours et récréations[879].

---

[873] Cass. Civ, 24 avril 1981, Bull. civ. 1986.II. n100
[874] TCF, 2 juillet 1979, CPA BÈRJIERS SAINT PONT/Ministère de l'éducation nationale, rec. p.570
[875] CEF, 27 octobre 1961, Caisse primaire sécurité sociale MULHOURÉ/KORMAN, rec. p.602
[876] TCF, 15 février 1999 MARTINEY, RFDA 1999 p.1109
[877]Cass. Civ. Fr, 12 novembre 1987, Bull. civ., 1987.I.n293
[878] TCF, 31 mai 1950, Delle. GAVILLET, rec. p.658
[879] Cour d'appel de VERSAILLES, 17 mai 1995, Juris-Data 1995-050339

L'arrêt « Delle. GAVILLET », a mis fin également à la jurisprudence du Conseil d'Etat qui limitait l'application de la loi à l'hypothèse des dommages causés par un élève[880]. Le Tribunal des Conflits décide, désormais, que la loi du 5 avril s'applique bien aux dommages causés par les élèves qu'aux dommages causés à ceux-ci.

En revanche, si les conditions prévues par le texte ne sont pas réunies, la compétence judiciaire est alors écartée au profit de la compétence administrative, par exemple lorsque le dommage est imputable à une mauvaise organisation du service. La jurisprudence considère alors que les règles normales de compétence retrouvent leur application dans le cas où le préjudice subi doit être regardé comme indépendant du fait de l'agent, soit que ce préjudice ait son origine dans un travail public soit qu'il révèle un défaut d'organisation du service public de l'enseignement[881].

Dans certaines situations, il est difficile de distinguer le défaut d'organisation du service d'une faute de surveillance. Ainsi, dans une affaire rendue par la Cour de Cassation le 23 octobre 2003[882], une élève fut blessée lors d'une séance de natation à la piscine municipale par la chute d'un rouleau de lignes de flotteurs. La Cour de Cassation casse et annule l'arrêt de la Cour d'Appel et juge que « l'enseignant ne pouvant ignorer la dangerosité du positionnement des flotteurs, son absence d'initiative pour écarter le danger prend le caractère d'une faute personnelle ». La compétence reste aussi administrative lorsque le dommage est imputable à un travail ou à un ouvrage public. L'effet attractif des travaux et ouvrages publics constitue un bloc de compétence administrative conformément à la jurisprudence et aux règles posées par la loi du 28 pluviôse an VIII[883].

Le juge administratif se déclare enfin compétent lorsque l'activité en cause est étrangère à la mission d'enseignement et se détache d'elle. Les nourrices de l'assistance publique n'exercent pas de mission d'enseignement[884]. Les membres de l'enseignement privé sont

[880] CEF, 4 juin 1937, LHOME rec. p.557 et CEF, 26 avril 1944, JOUDIER, D 1944, rec. p.338
[881] CEF, 20 décembre 1985, IRISSON, rec. p.648
[882] Cass. Civ, 23 octobre 2003, Bull civ 2003.II, n331
[883] CEF, 28 février 1984, Ministère de l'armée/KANKOVSKY, rec. p.154 et CEF, 12 juin 1974, Ville de DREUX rec. p.382 à propos d'un grillage défectueux
[884] CEF, 27 octobre 1965, Compagnie d'assurance générale, rec. p.1965

en principe exclus du champ d'application de la loi du 5 avril 1937, sauf dans le cas quantitativement important où les établissements privés sont sous contrat d'association[885].

La responsabilité publique de l'Etat est appréciée aussi par le juge judiciaire lorsque le dommage résulte à cause d'un accident de véhicule appartenant à la collectivité publique.

B- La responsabilité causée par un véhicule

L'article 1er de la loi du 31 décembre 1957 dispose que par « dérogation à l'article 13 de la loi des 16-24 août 1790, les tribunaux judiciaires sont compétents pour statuer sur toute action tendant à la réparation des dommages causés par un véhicule quelconque.

Cette attribution judiciaire de compétence a « essentiellement tenu à la considération qu'il était anormal … que les préjudices causés soient évalués par les juges administratifs selon des normes moins favorables aux victimes que celles appliquées par les tribunaux judiciaires[886] ».

En outre, pour certains auteurs, cette loi qui a établi un bloc de compétence en faveur du juge judiciaire, a créé « une unification du contentieux des dommages causés par les véhicules » qui s'est réalisée au détriment de l'unité du contentieux des dommages de travaux publics que l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII avait établi au profit du juge administratif[887]. La loi précise, toutefois, que les victimes d'un véhicule appartenant à une personne publique n'ont d'action que contre la personne publique, qui appréciera si elle doit exercer une action récursoire contre les agents qui avaient la conduite ou la surveillance du véhicule.

L'application de la loi par la jurisprudence « s'est révélée complexe et perturbatrice » du fait de son interprétation. En effet, d'après les affaires préparatoires de la loi, il a été proposé de transférer aux tribunaux judiciaires le contentieux des accidents de la route

[885] Selon l'article 10 du décret n60-389 du 22 avril 1960, qui a été pris en application de la loi n59-1557 du 31 décembre 1959 sur les rapports entre l'Etat et les établissements privés en matière d'accident scolaire survenus dans un établissement d'enseignement privé lié à l'Etat par un contrat d'association, la responsabilité de l'Etat est appréciée dans le cadre des dispositions de la loi du 5 avril 1937
[886] CHAPUS R, op. cit. p.823
[887] FITTÉ-DUVAL, article précité p.7

relevant de la juridiction administrative. La loi est entrée en vigueur avec la mention de dommages causés par un véhicule quelconque. La jurisprudence a interprété la notion dans son sens le plus large et qualifie de véhicule tout engin susceptible de se mouvoir par le moyen d'un dispositif propre, plus concrètement, tout objet susceptible de se déplacer soit par le moyen d'un moteur, soit par traction, soit aussi par l'action d'un animal de trait, de voiles ou d'un pédalier. Sont ainsi considérés comme des véhicules, les camions-bennes[888], une charrette à bras utilisée pour nettoyer les trottoirs[889]. En outre, une remontée mécanique a pu être considérée comme un véhicule[890]. En revanche, ne constituent pas des véhicules une tondeuse à gazon[891], et une cantine d'ordures ménagères, qui ayant été déplacée par le vent car elle n'avait pas vocation principale à se déplacer[892]. Les animaux utilisés comme moteur ou bêtes de somme ne sont pas un véhicule au sens de la loi du 31 décembre 1957[893].

En outre, il doit exister un lien de causalité entre le dommage subi et le véhicule en cause. Le lien de causalité ne constitue pas un moyen d'ordre public. Il doit être relevé par les parties[894]. C'est le cas des dommages résultant pendant des travaux de construction de l'autoroute à la fois des opérations de broyage et malaxage de matériaux et de la circulation des véhicules[895]. La Cour d'Appel décide également que « lorsque les dommages ont été causés par un véhicule participant à l'exécution d'un travail public, la compétence judiciaire ne prévaut que pour autant que le dommage invoqué trouve sa cause déterminante dans l'action d'un véhicule[896] ».

D'autre part, si des causes multiples sont intervenues dans la réalisation du dommage, la jurisprudence partage le contentieux entre les deux ordres de juridiction. Au plan du véhicule, ce dernier doit être la propriété de la personne publique, ou encore être utilisé

[888] Cass. Crim, 8 octobre 1985, JCP, IV, 362
[889] CEF, 25 juin 1986, CURTAL, rec. p.1172
[890] CA Pau, 21 novembre 1980, JCP 1982, IV 97
[891] CEF, 14 mars 1969, Ville PERPIGNAN, rec. p.156
[892] CEF, 7 juin 1999, OPHCM ARCEUILL-GENTILLY RFDA 1999 p.829
[893] CEF, 16 octobre 1987, DE VIGUONIE, rec. p.637
[894]CEF, 18 novembre 1994, SAUVI, AJDA 1995, p.255
[895] CEF, 25 juin 1975, Société L'entreprise industrielle, rec. p.386
[896] CAA Marseille, 8 octobre 2012, n10MAO1927

pour son compte ou être sous sa garde[897]. Un véhicule privé peut être rattaché à l'administration, si la personne privée agit pour le compte de l'administration[898].

Quant à l'agent public utilisant le véhicule, il faut que ce dernier soit, lors de la commission du dommage, dans l'exercice de ses fonctions ou, au moins, que son comportement ne soit pas « dépourvu de tout lien avec ses fonctions[899] ». En cas de difficulté sérieuse à apprécier cela, il y a alors une question préjudicielle relevant de la compétence du juge administratif[900].

L'application de la loi de 1957 connaît des limites à cette compétence judiciaire. La loi n'est pas applicable aux dommages causés au domaine public ou à l'une de ses dépendances, conformément à l'article 1er alinéa 3 de la loi. Les contraventions de grande voirie demeurent de la compétence du juge administratif (l'article L774-1 du code de justice administrative[901]).

Par souci de réserver le bloc de compétence en matière contractuelle, la jurisprudence administrative se reconnaît compétente lorsque le dommage causé par un véhicule met en jeu une responsabilité liée à l'exécution d'un contrat administratif[902].

Enfin, et surtout, le juge administratif est compétent pour connaître les actions en réparation lorsque ces derniers sont exercées sur un autre fondement que celui de la loi de 1957. C'est le cas des actions basées sur la jurisprudence relative à la responsabilité à l'égard des collaborateurs occasionnels des services publics[903], ou sur le fondement du défaut d'entretien normal d'un ouvrage public[904]. Le juge administratif est aussi compétent si l'action est fondée sur la mauvaise organisation ou le mauvais fonctionnement d'un service public administratif. C'est ainsi le cas de l'action exercée par les parents d'un élève renversé par le car de transport scolaire qu'il attendait, et fondée

[897] TCF, 24 juin 1985. ROMAGNESI, Droit Administratif 1985, com. 440
[898] TCF, 19 janvier 1976, FRAY, rec. p.802
[899] TCF, 25 novembre 1963, CARUELLE, rec. p.791
[900]CEF, 8 novembre 1995, FERRON, Droit administratif 1995, p.766
[901] CEF, 5 juillet 2000, Chevalier, Droit administratif p.209 à propos d'un propriétaire d'un véhicule volé, le Conseil d'Etat décide que ce dernier ne peut être tenu pour responsable de la contravention de grande voirie causé par ce véhicule
[902] TCF, 12 février 2001, Commune de Courdimanche, rec. p.531
[903] CEF, 19 mas 1982, Dame RANCHOUP, D 1983, p.133
[904]CEF, sect., 12 novembre 1971, rec. p.679

sur les fautes commises par les personnes publiques organisatrices du service comme l'absence de mesures propres à éviter un tel accident[905]. Le Conseil d'Etat décide en l'espèce « que (les) conclusions sont fondées sur les fautes qu'auraient commis la ville d'EPERNAY et le syndicat intercommunal de transport des élèves à destination des établissements scolaires d'EPERNAY et de MAGENTA en ne prenant pas les mesures propres à éviter un tel accident, qu'ainsi ces demandes qui mettent en cause la responsabilité éventuelle de personnes publiques dans l'accomplissement de leur mission de service public, ont un fondement étranger au champ d'application de la loi du 31 décembre 1957 qui concerne la réparation des dommages causés par un véhicule, que par suite, elles relèvent de la compétence de la juridiction administrative… ».

C- La responsabilité du fait des dommages causés par l'armée en temps de paix

Le régime de cette responsabilité a été instauré par le législateur français par plusieurs textes à savoir la loi du 24 juillet 1873 portant organisation des armées prévoyant l'indemnisation, et la loi du 3 juillet 1877 relative aux réquisitions militaires, partiellement abrogés et regroupés dans le code de la défense par l'ordonnance du 20 décembre 2004.

Les dommages causés peuvent résulter des troupes dans leurs logements ou cantonnements, ou bien des dégâts matériels aux propriétés ou de la privation de jouissance causés par les troupes du fait de leur passage ou de l'occupation de terrains ou d'exercices de tir en campagne (article 14 de la loi de 1877). Les dommages matériels sont couverts par la loi. En cas de dommages causés à d'autres droits que le droit de propriété, c'est la compétence de la juridiction administrative qui sera mise en jeu étant donné que lesdits dommages sont considérés comme des dommages de travaux publics.

Certains dommages sont exclus du champ d'application de la loi du 3 juillet 1877, puisqu'ils relèvent d'autres régimes législatifs qui les confient au juge administratif. Il en

[905] CEF, 24 mars 1978, LAPORTA, rec. p.159, AJDA 1979 n10 p.36, note M.R TERCINET

va ainsi de la loi du 16 juin 1966, relative aux opérations de déminage. La loi de 1877 établit un régime de responsabilité sans faute de l'Etat dès lors que le préjudice est direct et certain[906]. En outre, la compétence revient administrative lorsque les dommages publics s'analysent en inconvénient permanent de voisinages[907].

D- Mécanisme d'indemnisation publique sans détermination d'un responsable

Ce contentieux est celui relatif au fonds d'indemnisation qui se traduit en général il se traduit par le transfert à une institution personnalisée du droit privé, de l'obligation d'indemniser les victimes de certains préjudices qui peuvent ou non être imputables à l'Etat ou à d'autres personnes publiques. En d'autres termes, ce sont des préjudices qui résultent de la réalisation d'un risque social.

C'est le cas en premier lieu de l'indemnisation des victimes de certaines infractions pénales. Le législateur, à partir de 1977, a institué un régime d'indemnisation au profit des victimes de certaines infractions, lorsque le préjudice causé ne peut pas être réparé par diverses allocations et indemnités[908].

En second lieu, c'est le cas de l'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme. L'article 9 de la loi du 9 septembre 1986 a confié la réparation des dommages aux personnes à un fonds de garantie. La qualité de victime d'acte de terrorisme est reconnue à toute personne qui a été victime de ces actes sur le territoire Français ainsi que les français, victimes à l'étranger de tels actes. En cas de litige avec le fonds de garantie, c'est le tribunal de grande instance qui est compétent en la matière.

---

[906]Cass. Fr, 30 janvier 1912, Etat/D'HATTECORT, Droit public 1914, 1 p.265
[907] TCF, 19 juillet 1927, Veuve FOURNIER, rec. p.1113
[908] La loi du 3 janvier 1977 a été modifiée à plusieurs reprises et dans un sens favorable aux victimes (cf. la loi de 2 février 1981, article 98 et loi du 8 juillet 1985 article 15 et suivant et loi du 30 décembre 1985, article 73 et loi du 6 juillet 1990 et loi du 15 juin 2000 article 116 et suivant) articles 706-3 et 706-4et 706-14 du nouveau code de procédure pénale

En troisième lieu, pour l'indemnisation des victimes du SIDA à la suite d'une transfusion sanguine, la loi du 31 décembre 1991a mis en place une procédure d'indemnisation des personnes contaminées par voie transfusionnelle par l'intermédiaire d'un fonds alimenté par des crédits budgétaires et les assurances. La loi n2002-303 du 4 mars 2002 a créé dans ce sens l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux des affectations iatrogènes et des infections nosocomiales dont la compétence est élargie à l'indemnisation des malades transfusés et des transfusés hémophiles ayant été contaminés par le virus du SIDA en vertu de la loi n2004-806 du 9 août 2004. Cette loi donne aux victimes la possibilité de saisir de leurs demandes un fonds d'indemnisation qui est alimenté par des fonds budgétaires et une contribution des organismes d'assurance. Les décisions du fond sont susceptibles de recours direct devant la Cour d'Appel de Paris, statuant en premier et dernier ressort.

La loi du 9 août 2004 a transféré l'indemnisation des malades transfusés et des hémophiles ayant été contaminés par le virus du SIDA à un organisme à compétence plus large susmentionnée, l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales. L'action contre l'Office est intentée toujours devant la Cour d'appel de Paris. Reste à signaler la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire qui est régie par la loi du 30 octobre 1868. L'article 17 de ladite loi donne compétence au Tribunal de grande instance à l'exclusion de toute autre juridiction concernant les actions indemnitaires en matière d'installation nucléaire. S'agissant des dommages causés par l'exploitation d'un navire, la loi du 12 novembre 1965 modifiée par la loi du 30 octobre 1968 attribue la compétence en cas d'indemnisation du dommage aux tribunaux judiciaires. Le dommage peut être causé, soit par une installation nucléaire, soit par l'exploitation d'un navire nucléaire, et les exploitants publics ou privés sont responsables de plein droit des dommages résultant de tels accidents.

II- La compétence judiciaire en matière fiscale

En France, le contentieux de l'impôt est partagé entre les deux ordres de juridictions. Le contentieux des litiges relatifs aux impôts directs est confié au juge administratif, tandis que le contentieux des impositions indirectes ou des droits de douane appartient, par des clauses légales, à la compétence du juge judiciaire. Plusieurs lois en la matière attribuent cette compétence à la juridiction de droit commun.

C'est ainsi que l'article L199 alinéa 2 du livre des procédures fiscales donne compétence à l'autorité judiciaire pour statuer sur les réclamations individuelles concernant les droits d'enregistrement, la taxe de publicité foncière, les droits de timbre, les contributions indirectes et taxes assimilées à ces droits, taxes ou contributions.

L'article 357 bis du code de douane (modifié par la loi n2011-1862 du 13 décembre 2011 et entrée en vigueur depuis le 1er janvier 2013) dispose que « les tribunaux de grande instance connaissent des contestations concernant le paiement, la garantie ou le remboursement des créances de toute nature recouvrées par l'administration des douanes et des autres affaires n'entrant pas dans la compétence des juridictions répressives ».

En outre, le Conseil d'Etat a reconnu la compétence des tribunaux judiciaires concernant l'impôt sur la fortune dont l'application a été modifiée par la loi du 23 décembre 1988, et qui est devenu l'impôt de solidarité sur la fortune. Il a décidé qu'en raison de ses règles d'assiette et de recouvrement, cet impôt « est au nombre des droits d'enregistrement dont le contentieux ressortit de la compétence judiciaire[909] ».

Concernant le droit de port, il est assimilé à un droit de douane et la redevance d'usage perçue par les usagers d'un port, sans contrepartie de service rendu[910] relève de la compétence judiciaire.

Dans la longue liste de dispositions législatives ayant opté pour la compétence judiciaire on citera, entre autres, la taxe de séjour qui a le caractère d'une contribution indirecte au

[909] CEF, 13 octobre 1986, VERGNE, rec. p.443
[910] TCF, 27 novembre 2008, Juris-Data n2008-373100

sens de l'article L199 du livre des procédures fiscales[911], les taxes communales sur les emplacements publicitaires qui, selon les articles L2333-16 et suivants du code général des collectivités territoriales, constituent « des taxes assimilées aux contributions indirectes [912]».

Les droits de place perçus dans les halles et marchés institués en application de l'article L2331-3, 6° du code général des collectivités territoriales (taxes sur les surfaces commerciales) qui sont une recette fiscale dont le contentieux relève des juridictions judiciaires. Mais en cas de difficulté sérieuse sur la question de la légalité d'une clause contractuelle concernant cette taxe, la compétence est alors administrative[913].

Par ailleurs, le juge judiciaire est compétent pour les redevances qui sont réclamées aux usagers d'un service public industriel et commercial et sont calculées en fonction du service rendu. Dans ce sens, le Tribunal des Conflits[914] a décidé que « le service d'enlèvement des ordures ménagères institué en application de l'article L2333-76 (du code général des collectivités territoriales) financé au moyen d'une redevance calculée en fonction du service rendu doit être regardé comme ayant un caractère industriel ou commercial, et n'appartenant qu'à la juridiction judiciaire de connaître des litiges relatifs au paiement des redevances qui sont réclamées aux usagers de ce service ».

Enfin, lorsqu'il est saisi, le juge judiciaire dispose d'une plénitude de compétence. Il est compétent pour se prononcer sur l'interprétation et l'appréciation de la légalité des actes administratifs sur la base desquels l'imposition a été mise à la charge du contribuable.

Concernant les actes administratifs règlementaires, la jurisprudence affirme depuis longtemps que « l'autorité judiciaire compétente pour statuer sur les réclamations relatives à l'application des contributions et taxes indirectes, l'est également pour

[911] CEF, 21 décembre 2006, Hospices civils LYON, rec. p.782
[912] TCF, 23 juin 2003, MONTAIGNAC, rec. p.208, il faut mentionner la décision du 25 octobre 2013 du Conseil Constitutionnel qui a décidé que les articles L2333-6 à L2333-14 ainsi que les paragraphes A et D de l'article L2333-16 du code général des collectivités territoriales dans leur rédaction issue de l'article 171 de la loi n2008-776 du 4 août 2008 la modernisation de l'économie sont contraires à la Constitution. Le Conseil juge que lorsque le législateur définit un régime d'imposition, il doit déterminer de façon explicite ses modalités de recouvrement à savoir les règles régissant le contrôle, le recouvrement, le contentieux, les garanties et les sanctions applicables à cette imposition, cette obligation est régie par l'article 34 de la Constitution, CCF, 25 octobre 2013, Société BOULANGER, n2013-351 QPC
[913] Cass, 14 novembre 2006, Commune de BONDY, Bull. civ 2006.I n409
[914] TCF, 20 octobre 2008, RICHARD, n2008-371823

apprécier la légalité et interpréter le sens des actes administratifs en vertu desquels la perception a eu lieu[915] ». En matière de droits de douane, le Tribunal des Conflits dans un arrêt plus récent rendu le 28 avril 2003[916] juge que « le tribunal d'instance était seul compétent dans le cas de la plénitude de juridiction qu'il tient de l'article 357 bis du code des douanes pour se prononcer sur la légalité des délibérations … ayant servi de base à l'établissement des redevances d'équipement des ports de plaisance dont le paiement était réclamé » .

Concernant les actes administratifs individuels, une jurisprudence bien ancienne, mais constante, considère qu'il « appartient aux tribunaux judiciaires seuls de connaître des litiges qui peuvent s'élever au sujet de la perception des droits d'enregistrement et qu'ils jouissent à cet égard de la compétence la plus étendue [917]».

La Cour de Cassation, quant à elle, et concernant le droit d'enregistrement (article L199 du livre des procédures fiscales), a décidé plus récemment que « le juge judiciaire est seul compétent pour apprécier la régularité de la procédure d'établissement et de recouvrement des droits d'enregistrement et d'interpréter le sens des décisions »[918] .

La compétence judiciaire en la matière n'est toutefois pas absolue. En effet, la juridiction administrative doit être saisie pour connaître tout acte administratif détachable de la procédure d'établissement et de recouvrement d'un impôt[919]. Les tribunaux judiciaires ne peuvent pas apprécier la réalité d'une dette fiscale[920]. Dans un même ordre d'idées, il a été jugé que « si dans un litige relatif au droit d'enregistrement, le requérant invoque un

[915]TCF, 27 octobre 1931, PANIER, rec. p.1173
[916] TCF, 28 avril 2003, DEBEAURAIN, Juris-Data, n2003-217000
[917] TCF, 16 juin 1923, Consorts GRABER, rec. p.501
[918] Cass. Fr, 10 novembre 2009, Juris-Data, n2009-050251
[919] CAA Paris, 11 mai 2000, MOCCHI, Droit fiscal 200, comm.416, S'agissant d'un refus d'agrément d'une offre de remise d'immeuble en paiement de l'impôt de solidarité sur la fortune, la Cour décide que ce refus constitue un acte détachable. En revanche, il a été jugé qu'une décision par laquelle est prononcée la déchéance d'un paiement différé ou fractionné pour le règlement de droits d'enregistrement ou de la taxe de publicité foncière ne s'analyse pas en un acte détachable de la procédure d'imposition et doit être portée devant le juge judiciaire, CAA Paris, 20 juillet 1991, ROSSI, n17PA03091 et CAA Bordeaux, 30 mai 2000, PHILIBERT, n91890CX0747
[920] Cass., 23 mars 1993, SA BURG industries/SA ELF AQUITAIRE NORGE, Juris-Data, n1993-001458

moyen tiré de ce que les baux consentis par lui seraient passibles de la TVA, le juge judiciaire doit saisir sur ce point le juge administratif d'une question préjudicielle[921] ».

De même, la décision de refus d'une demande d'agrément d'une entreprise nouvelle a été qualifiée d'acte administratif détachable de la procédure d'établissement et de recouvrement de droit de mutation, et par conséquent « le juge judiciaire doit surseoir à statuer pour permettre aux parties de faire apprécier par le juge administratif la légalité de la décision contestée[922]». Si le juge judiciaire est compétent pour connaître de la contestation relative au paiement d'une redevance des ordures ménagères instituées par une commune, il ne l'est pas pour apprécier la légalité de l'acte règlementaire ayant déterminé les critères selon lesquels est calculé le taux de cette redevance[923]. Ainsi la Cour de Cassation juge que « si les tribunaux judiciaires sont compétents pour statuer sur un litige appartenant à un service public industriel et commercial à ses usagers, l'application du bien fondé de la demande … nécessitait celle de la légalité de l'acte administratif règlementaire instituant la redevance litigieuse … qu'en se déclarant compétent le tribunal a violé le principe de la séparation des pouvoirs[924] ». Dans un arrêt rendu le 9 décembre 2009, la Cour de Cassation a par conséquent censuré la décision en cause, concernant un litige relatif à une facture de redevance d'enlèvement d'ordures ménagères devant lequel la commune avait soulevé l'incompétence au profit du juge administratif[925].

Au total, il résulte de ce qui précède que « dans tous les cas de compétence judiciaire en matière fiscale, et s'il appartient à l'autorité judiciaire de statuer sur les réclamations relatives à l'application des taxes indirectes et d'apprécier, à cette occasion, la légalité des actes en vertu desquels cette perception a eu lieu, la compétence qui lui est attribuée ne fait pas obstacle à ce que les intéressés défèrent à la juridiction administrative afin d'en faire prononcer l'annulation pour excès de pouvoir, les actes administratifs qui établissent les taxes et en fixent les tarifs[926] ». Dans l'hypothèse où un Tribunal judiciaire

[921] TCF, 24 juin 1985, Juris-Data, n1985-605733
[922] Cass, 30 juin 1996, Société THERMAL JONZA/ Directeur général des impôts, Bull. civ 1996.IV n31
[923] Cass. 26 février 2002, AJDA 2002, p.922
[924] Cass, 14 décembre 2004, Juris-Data, n2004-020146
[925] Cass. Civ, 9 décembre 2009, Juris-Data n2009-050653
[926] CEF, sect, 20 décembre 1957, BONNARDE, rec. p.698

est saisi d'une exception d'illégalité d'un acte administratif, si le juge administratif déjà saisi d'un recours pour excès de pouvoir annule cet acte avant que le tribunal judiciaire n'ait statué, la Cour de Cassation décide que le Tribunal judiciaire doit appliquer la décision d'annulation par l'effet de l'autorité absolue de la chose jugée.

Enfin, le juge administratif est compétent pour apprécier une action en responsabilité concernant une faute commise par l'administration fiscale dans la mise en œuvre des impôts directs et taxes sur le chiffre d'affaire. Traditionnellement, la responsabilité de l'administration fiscale ne saurait être engagée qu'en cas de faute lourde[927]. L'exigence de cette dernière à son champ d'application réduit et la jurisprudence récente écarte l'exigence d'une faute lourde toutefois lorsque l'appréciation de la situation du contribuable ne présente aucune difficulté d'appréciation[928].

En revanche, le juge judiciaire est compétent pour statuer sur la responsabilité de l'administration pour des fautes non détachables des opérations d'assiette ou de recouvrement des impôts dont il a en charge le contentieux de la dette. Ainsi là propos de la faute commise par un receveur de l'enregistrement du fait du refus du bénéfice d'une exception de droit d'enregistrement[929]. C'est le cas par exemple en matière de contribution indirecte, de droit d'enregistrement ou de droit de timbre et de taxe de publicité foncière et dont la loi n96-1181 du 30 décembre 1996 (L, article 112-1) donne compétence en la matière au tribunal de grande instance. En outre, la compétence du juge judiciaire est retenue pour les actions mettant en cause la responsabilité de l'Etat en raison de l'activité de l'administration des douanes[930].

[927]CEF, 11 juillet, Société industrielle SAINT ROUEN, Droit fiscal 1984, com. p.1868
[928] CEF, sect, 29 décembre 1997, Commune d'Arceuil, rec. p.512
[929] TCF, 6 juillet 1981, ALLARD, rec. p.531
[930] TCF, 26 octobre 1987, Préfet région Ile-de-France, rec. p.453

III- Le contentieux judiciaire en matière économique

Il existe une diversité de dérogations législatives à la compétence administrative au niveau du contentieux économique.

A- La compétence de la juridiction judiciaire dans le domaine de la concurrence

L'ordonnance n86-1243 du 1er décembre 1986 a institué le Conseil de concurrence, qui peut prendre dans le domaine de la concurrence, des mesures conservatoires et de contrôle et même infliger des sanctions pécuniaires. La création de cet organisme était sans doute nécessaire pour contrôler la bonne application du droit de la concurrence aux personnes publiques. La loi de modernisation de l'économie n2008-776 du 4 août 2008 a créé l'autorité de la concurrence en remplaçant le Conseil de la concurrence qui aurait elle-même succédé à la commission technique des ententes et les positions dominantes. Désormais, les dispositions du code de la concurrence sont dans le code du commerce. En effet, l'article L410-1 du code de commerce prévoit que « les règles définies au présent livre, s'appliquent à toutes les activités de production, de distribution et de services, y compris celles qui sont le fait de personnes publiques, notamment dans le cadre de convention de délégation de service public, et c'est pour garantir le libre jeu de la concurrence et sanctionner les pratiques anticoncurrentielles que cet organisme a été créé par l'ordonnance du 1er décembre 1986 ».

Cette loi a été déférée au Conseil Constitutionnel qui a rendu l'une des plus remarquables de ces décisions, le 23 janvier 1987 dite « Conseil de la concurrence [931]». Le motif primordial du recours intenté par les députés devant le Conseil Constitutionnel était que les dispositions de la loi de transfert de la compétence au juge judiciaire étaient contraires au principe de la séparation des pouvoirs énoncée par l'article 16 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen et aux dispositions de la loi des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire. Le Conseil a répondu que « dans sa généralité, le principe de séparation des autorités administratives et judiciaires n'avait pas valeur

[931] CCF, 23 janvier 1987, Conseil de la concurrence, AJDA 1987 p.315 note CHEVALIER, RFDA p.287, note B.GENEVOIS, RDP 1987 p.1341, note Y GAUDEMET

constitutionnelle ». Mais il a reconnu le fondement constitutionnel de la juridiction administrative et identifie le domaine spécifique de cette juridiction en déclarant « qu'à l'exception des matières réservées par nature à l'autorité judiciaire relève en dernier ressort de la compétence de la juridiction administrative l'annulation ou la réformation de décisions prises dans l'exercice des prérogatives de puissance publique, par les autorités exerçant le pouvoir exécutif, leurs agents, les collectivités territoriales de la République ou les organismes publics placés sous leur autorité ou leur contrôle [932]».

Cependant, le conseil a reconnu le caractère législatif de l'aménagement des compétences juridictionnelles en ces termes « considérant cependant que, dans la mise en cause de ce principe, lorsque l'application d'une législation ou d'une règlementation spécifique pouvait engendrer des contestations contentieuses diverses qui se répartissaient, selon les règles habituelles de compétence, entre la juridiction administrative et la juridiction judiciaire, il est loisible au législateur, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, d'unifier les règles de compétence juridictionnelle au sein de l'ordre juridictionnel principalement intéressé ». Dans cette décision, le conseil a nié la qualité d'organe juridictionnel[933] du conseil, en jugeant que « compte tenu de la nature non juridictionnelle du Conseil de la concurrence, de l'étendue des inspections et de la gravité des sanctions qu'il peut prononcer… ».

Le Conseil de la concurrence a été remplacé par la loi du 4 août 2008 par l'autorité de la concurrence. Ce qui importe en la matière c'est l'article L464-8 du code de concurrence qui dispose que « les décisions de l'autorité de la concurrence sont notifiées aux parties en cause et au ministre chargé de l'économie, qui permet dans le délai d'un mois, d'introduire un recours en réformation devant la Cour d'Appel de Paris. Cette compétence du juge judiciaire est, pour certains auteurs[934], justifiée par une logique de bloc de compétence « qui a un but de simplification pour les justiciables, et également d'éviter des divergences, d'interprétation entre les juridictions compétentes ».

[932] CCF, 23 janvier 1987, Conseil de la concurrence, précité
[933] FITTE-DUVA A, op. cit p.24
[934] STILLMUNKES J, La compétence des juridictions judiciaires à l'égard des actes administratifs, JURIS ADM, 2011 p.7

Cette justification est pertinente d'autant que le juge judiciaire est déjà compétent pour divers litiges relatifs aux activités relevant du droit de la concurrence. C'est ce que le Conseil Constitutionnel a voulu dire dans sa décision du 23 janvier 1987 en constatant que la loi « tend à unifier sous l'autorité de la Cour de Cassation l'ensemble de ce contentieux spécifique et ainsi à éviter ou à supprimer des divergences qui pourraient apparaître dans l'application et dans l'interprétation du droit de la concurrence ».

La Cour d'Appel est ainsi compétente pour statuer sur le renouvellement du contrat d'affermage et de la distribution d'eau potable entre la société SUEZ LYONNAISE DES EAUX et quatre communes[935]. Le Tribunal des Conflits, à son tour, a affirmé la compétence judiciaire pour statuer sur les pratiques anticoncurrentielles imputables à une personne publique à l'occasion de l'exécution d'un marché public dès lors que ces pratiques ne s'accompagnent pas de la mise en œuvre de prérogatives de puissance publique[936].

En effet, la compétence judiciaire en la matière connaît une limite au-delà de laquelle le juge administratif retrouve la sienne.

La détermination de cette limite a été définie par le Tribunal des Conflits dans sa décision du 6 juin 1989[937] relative à un contrat d'affermage conclu entre la ville de PAUVIERS et la Société lyonnaise des eaux. Le Tribunal des Conflits, suivant les conclusions de son commissaire de gouvernement, déclare que « considérant qu'il résulte de l'article 53 de l'ordonnance du 1er décembre 1986 que les règles qui y sont définies ne s'appliquent aux personnes publiques qu'autant que celles-ci se lient à des activités de production, de distribution ou de services, que l'organisation du service public de la distribution de l'eau à laquelle procède un conseil municipal n'est pas constitutive de telle activité, que l'acte juridique de dévolution de ce service n'est pas, par lui-même, susceptible d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence sur le marché. Le Tribunal des Conflits concluait dans cette affaire qu'il n'appartenait « qu'aux juridictions de l'ordre intéressé de

[935] Cass. Fr, 3 mai 2000, droit adm, 2000 p.158, il s'agissait d'une procédure relative à la passation d'une convention de délégation de service public
[936] TCF, 4 mai 2009, Préfet région Île-de-France, Préfet Paris et société Editions, J-P TISSEROT/Centre monuments historiques, RFDA 2009 p.1082
[937] TCF, 6 juin 1989, Préfet de la région Île-de-France/Cour d'appel de Paris, rec. p.492

vérifier la validité de cet acte au regard des dispositions de l'article 9 de l'ordonnance[938] ».

En matière de droit de la concurrence, le législateur a donc attribué une large compétence au judiciaire dans les recours formés contre les décisions rendues par l'autorité de la concurrence. En revanche, cette compétence n'est plus absolue, car elle trouve sa limite chaque fois qu'on est en présence de procédés de puissance publique. Dans ce cas, il appartient à la juridiction administrative pour en apprécier la légalité et de statuer sur la mise en jeu de la responsabilité de ces personnes publiques. La Cour de Cassation n'hésite pas à contrôler « le respect de cette compétence du juge administratif [939]». Le juge administratif est toujours compétent pour apprécier la légalité des mesures administratives prises au regard de la concurrence[940].

B- Certains secteurs spécifiques dans le contentieux économique

Il s'agit en premier lieu du secteur de l'énergie où l'article 38 de la loi du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité donne compétence à la Cour d'Appel de Paris pour statuer sur les décisions prises par la commission de règlementation de l'électricité.

Dans le secteur des communications électroniques et postales, l'article L5-6 du code des postes et des communications électroniques dispose que la Cour d'Appel de Paris est compétente pour se prononcer sur les décisions prises par l'autorité de régulation des communications électroniques et des postes qui est en vertu des articles L5-4 et L5-5 du code, une autorité administrative indépendante.

Le cas est identique dans le contentieux des litiges relatifs à la propriété intellectuelle. Les articles L332-1 et L615-17 et L716-3 du code de la propriété intellectuelle donnent compétence successivement aux tribunaux de grande instance et à la Cour d'Appel, pour

[938] Voir dans le même sens, TCF, 18 octobre 1999, Aéroport de Paris, rec. p.469
[939] Cass. , 16 mai 2000, Chambre syndicale nationale vente et services automatiques, Droit adm, 2000 p.154
[940] CEF, 29 juillet 2002, Société CEGEDIM, Droit adm, 2002, com. 173

connaitre des litiges relatifs aux « saisies-contrefaçon », « brevet d'invention » et aux « marques » lorsqu'un service public administratif serait en cause, ou encore lorsque l'action est dirigée contre les actes décisoires du ministère chargé de la propriété intellectuelle, en matière des marques ou les questions de modèle ou de concurrence déloyale.

Enfin, l'article 12 de l'ordonnance du 28 septembre 1967 donne compétence aux tribunaux judiciaires pour connaître des recours dirigés contre les décisions de la commission des opérations de bourse remplacée par l'autorité des marchés financiers en vertu de la loi du 1er août 2003. Cet article fait sortir de la compétence judiciaire les décisions à caractère règlementaire ou celles relatives à l'agrément des organismes de placement collectif en valeur mobilière ou des gérants de portefeuille.

IV- Le contentieux judiciaire en matière sociale

A- Contentieux de la sécurité sociale

L'article L142-1 du code de sécurité sociale institue une organisation du contentieux général de la sécurité sociale. Cette organisation règle les différends auxquels donne lieu l'application des législations et réglementations de sécurité sociale ou de mutualité sociale agricole, et qui ne relèvent pas, par leur nature, d'un autre contentieux.

A son tour, l'article L142-2 confie au Tribunal des affaires de sécurité sociale le soin de statuer sur les litiges relevant du contentieux général de la sécurité sociale. La Cour d'Appel statue alors sur les appels interjetés contre les décisions rendues par ce tribunal. L'article L142-2 ne s'applique pas au contentieux techniques des incapacités et invalidités et au contrôle technique exercé sur les praticiens ainsi qu'aux recours formés contre les décisions des autorités administratives ou ceux qui mettent en jeu la responsabilité des collectivités publiques à raison de telles décisions, et enfin aux poursuites pénales

engagées en application des législations et réglementations de sécurité sociale agricole[941].

La compétence judiciaire en la matière concerne les litiges individuels même provoqués par des décisions administratives. Il existe d'ailleurs une diversité de ces litiges. C'est le cas des litiges avec les assurés provoqués par une décision administrative[942]. Les litiges avec les praticiens relèvent aussi de la compétence judiciaire tel le litige engendré par le refus de la caisse primaire d'autoriser un médecin à pratiquer des dépassements d'honoraires[943] ou encore le litige naissant d'un courrier adressé aux praticiens ayant dépassé les honoraires[944]. Les litiges entre agents et organismes de sécurité sociale, sont considérés comme soumis au droit privé et la compétence est par conséquent judiciaire.

Ainsi, le juge judiciaire est compétent pour statuer sur les litiges relatifs au régime spécial de sécurité sociale des personnels de police géré par le préfet de police[945]. Il l'est également lorsqu'il existe un refus du ministre d'accorder le bénéfice de l'allocation parentale d'éducation, prestation familiale régie par le code de sécurité sociale[946]. Le champ d'application de la compétence judiciaire touche aussi les litiges naissant entre un département et des organismes sociaux[947]. Mais la compétence judiciaire en la matière n'est point absolue. D'ailleurs, le juge administratif trouve une marge importante de compétence concernant les litiges de sécurité sociale. C'est le cas lorsque le litige met en cause un acte règlementaire. Ainsi, le recours contre une circulaire prise par une commune nationale d'assurance-maladie relève de la seule compétence du juge administratif[948]. La compétence est administrative quelle que soit la nature de l'organisme qui l'a pris, organe administratif ou personne privée chargée de mission dans ce

[941] L'ordonnance n2003-1059 du 6 novembre 2003 a ajouté à ces litiges « les contentieux nés à l'occasion du recouvrement par l'organisme habilité en vertu de l'article L620-9 du code de travail à recouvrer les contributions et cotisations mentionnées par cet article (code de sécurité sociale, article L142-3)
[942] CEF, 22 mars 1991, Société assurance mutuelle accidents, rec. p.101, il s'agissait d'un refus du directeur de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale d'accorder la remise de certaine cotisation, et CEF, 15 décembre 2000 WERBREVY, Juris-Data n2000-061638 concernant une demande d'affiliation rétroactive
[943] TCF, 31 janvier 1986, Clinique Saint-Laurent du Var, rec. p.443
[944] TCF, 9 juin 1986, MAZNOLI, rec. p.300
[945] TCF, 21 janvier 1985, GREYEUE, rec. p.404
[946] CEF, 5 mai 1995, MULLER, rec. p.714
[947] TCF, 15 décembre 2003, Juris-Data, n2003-240486
[948]TCF, 22 avril 1974, BLANCHET, rec. p.791

domaine[949]. En matière contractuelle, lorsque le contrat est de nature administrative, la compétence est alors administrative[950]. Le juge administratif est également compétent lorsque le litige est relatif aux mesures disciplinaires à l'encontre des praticiens[951]. Les mesures de tutelle prises par les autorités compétentes de l'Etat à l'encontre des organismes de sécurité sociale relèvent de la compétence du juge administratif, dans le cas d'un recours pour excès de pouvoir formé contre lesdites mesures[952].

Dans un arrêt rendu le 28 juillet 1999 « LARRABLIERE», le Conseil d'Etat français juge qu'il relève par nature de la compétence du juge administratif, la mise en cause de la responsabilité pour faute de la personne publique du fait d'un refus d'inscription d'un agent au régime obligatoire de sécurité sociale[953].

B- Les litiges relatifs aux personnels de certains organismes

Il arrive parfois que le législateur français reconnaisse à certains agents contractuels travaillant pour le compte d'un service public administratif, le caractère d'agent de droit privé.

C'était le cas par exemple, des contrats « emploi-solidarité » et des contrats « emploi-consolidé ». En effet, aux termes des articles L322-4-8 et suivants du code de travail, ces contrats sont des contrats de droit privé, même si leur employeur est une personne publique gérant un service public administratif[954]. Toutefois, le Conseil d'Etat a requalifié ces contrats, lorsqu'ils sont conclus, au nom de l'Etat et considéré par conséquent qu'ils constituent des contrats de droit public[955].

Reste à signaler, que la loi n2010-241 du 10 mars 2010 relative au service civique a institué un service civique qui a pour objet de renforcer « la cohésion nationale et la mixité sociale et offre à toute personne volontaire l'opportunité de servir les valeurs de la

[949] CEF, assemblée, 3 juillet 1998, SMA, rec. p.267
[950] CEF, 3 décembre 2003, Juris-Data, n 2003-066254
[951] CEF, 7 novembre 2001, VOILQUIN, Juris-Data, n2001-063133, une faute disciplinaire entrainant un blâme
[952] CEF, sect, 6 janvier 1998, Manufacture française chaussures ERAM, rec. p.15
[953] CEF, 28 juillet 1999, Juris-Data, n1999-051068
[954]TCF, 3 juillet 2000, MORIERE/Commune Saint-Michel, Juris-Data n2000-120621 et TCF, 5 juin 2000, TARTE/Commune ARCHIGNY, Juris-Data, n2000-117266
[955] TCF, 7 juin 1999, Préfet de l'Essonne /Conseil de prud'hommes, Juris-Data, n1999-9630728

République et de s'engager en faveur d'un projet collectif en effectuant une mission d'intérêt général auprès d'une personne morale agréée ». La loi a modifié d'ailleurs le code du service national. Le service civique donne lieu à la conclusion d'un contrat écrit, « marqué par l'intervention de la puissance publique ». Mais même si ce contrat ne relève pas du code de travail (article L1207, alinéa 2 du code de service national), la loi du 10 mars 2010 attribue expressément la compétence aux juridictions de l'ordre judiciaire pour se prononcer sur le contentieux né de l'application des contrats de service civique (l'article L120-35 du code de service national).

Après avoir étudié les dérogations de compétence législative en matière de compétence administrative, en France il faut voir les dérogations en droit libanais.

Section 2 : Les dérogations législatives au droit libanais

Le législateur libanais, comme son homologue français, a dérogé à la règle de la séparation des pouvoirs par des textes législatifs qui attribuent compétence au juge judiciaire dans des matières administratives. Ces dérogations concernent divers domaines, à savoir, le domaine de la responsabilité (I), le domaine fiscal (II), le domaine économique (III) et certains secteurs spécifiques (IV).

I- Les Dérogations législatives de compétence en matière de responsabilité

Dans le domaine de la responsabilité de la puissance publique, le législateur est intervenu à divers reprises pour octroyer la compétence dans certains cas au juge judiciaire pour des raisons pratiques plus que juridiques.

A- Les demandes de dommages-intérêts résultant de travaux dans une propriété privée en vue d'installer des câbles d'électricité

En vertu de l'article 3 de la décision n145 du 11 juin 1925, il revient à l'administration qui construit et installe les câbles de la transmission de l'énergie électrique de haute tension de faire, pour la réalisation de son projet, tous les travaux nécessaires dans la propriété des individus.

Les demandes de dommages-intérêts résultant des dommages subis par ces travaux relèvent de la compétence des juridictions judiciaires[956].

B- Les demandes de dommages-intérêts résultant de réquisitions administratives

Le législateur libanais avait attribué au juge judiciaire une compétence pour statuer sur des cas de réquisition exercée par l'administration.

C'était le cas du décret loi n167 du 25 avril 1942, et des décrets n12683 du 2 mai 1963 et n5176 du 1er août 1966 qui prévoyaient la compétence du ministre de l'économie pour ordonner la réquisition de divers produits, matières, moyens de transports, fonds de commerce ainsi que main d'œuvre et boulangeries par la société de l'économie nationale, en précisant que les dommages et réparations seraient appréciés par des comités spéciaux dont les décisions pourraient être contestées devant les tribunaux de première instance.

Ces décrets ont été abrogés par la loi n550/200 du 20 octobre 2009 dans son article 11[957].

[956] Cass. lib. 22 juin 1961, rec. CHIDIAC 1962 p.3, on peut penser que cette situation s'approche de la théorie de l'emprise puisque c'est dans la propriété privée que les dommages sont subis. Mais la dérogation législative réside dans le fait que les travaux exécutés dans cette propriété en vertu de la loi se font pour le compte de la personne publique dont les dommages causés à cause de ces travaux doivent relever normalement du juge administratif. En outre, c'est la loi qui autorise l'exécution de ces travaux contrairement à l'emprise où les travaux s'effectuent contrairement à la loi ou sans base légale

[957] La loi 550/2009 a institué des comités dans chaque département sous la présidence d'un juge (article 3) pour évaluer les prix de l'occupation et les procédures devant ces comités sont les mêmes appliquées que devant les comités d'expropriation ainsi que les vois de recours (article 6)

C- Les dommages causés par les véhicules de l'administration

La dérogation législative à la compétence administrative en matière d'accidents de véhicules publics est apparue en droit libanais par mimétisme. On sait que les raisons qui ont poussé le législateur français à attribuer la compétence au judiciaire en la matière, n'existaient pas à l'époque de l'élaboration de la loi dérogatoire au Liban. Quoi qu'il en soit, l'article 61 du statut du Conseil d'Etat libanais dispose depuis lors que sortent de la compétence des juridictions administratives les demandes de dommages-intérêts résultant des accidents des véhicules et les juridictions judiciaires sont compétentes pour statuer sur ces demandes.

Le Conseil d'Etat par application de ce texte, considère que « les lois qui régissent la compétence des juridictions sont d'ordre public, et il revient au juge de déclarer d'office son incompétence[958] ». Le conseil n'est pas compétent pour statuer en vertu de l'article 61 dernier alinéa, qui donne à la seule juridiction judiciaire la compétence pour statuer sur les demandes de réparation résultant des accidents de véhicules. L'article s'applique aux actions déjà formées avant l'avènement de la loi donnant compétence en la matière au juge judiciaire, en application de l'effet immédiat de la loi nouvelle[959].

Le Conseil d'Etat libanais donne une définition étroite de la notion de véhicules publics, sans pour autant entrer dans une analyse aussi détaillée comme l'a fait la jurisprudence française. En effet, le Conseil d'Etat libanais se borne à constater qu'échappent à la compétence du juge administratif, les accidents relatifs aux véhicules appartenant à une personne publique[960]. En d'autres termes, le Conseil d'Etat libanais considère comme véhicule public, tout véhicule appartenant à une personne morale de droit public. Certainement, cette définition n'est point suffisante et ne recouvre pas des cas qui peuvent être soulevés devant le juge judiciaire. Qu'en est-il des véhicules qui appartiennent à des personnes privées gérant un service public administratif ? Si on doit appliquer la définition du conseil, ces véhicules ne rentrent pas dans l'article 61 du statut

[958] CEL, 12 novembre 1984, RJA n1 p.348
[959] CEL, 12 mars 1992, RJA n6 p.297 et CEL, 17 décembre 1992, MAHFOUZY, RJA n7 p.91 et CEL, 16 décembre 1993, SAIID, RJA n8 p.188 et CEL, 15 juin 1995, Saint-Vincent de Paris, RJA, n9 p.612 et CEL, 8 janvier 1996, HALLOT, RJA n10 p.283 et CEL, 10 décembre 1996, BOULOS et amis, RJA n12 p223
[960] CEL, 3 novembre 1994, EZZ-EL-DIN, RJA n9 p.47

du Conseil d'Etat. Est-ce dire que la compétence redevient administrative puisque le véhicule a été utilisé dans la réalisation d'une mission de service public à caractère administratif ? On doit répondre par la négative. Les véhicules au sens de l'article 61 sont tous les véhicules qui rentrent dans la propriété de l'administration et cela intègre tous ceux appartenant aux personnes privées gérant un service public ou encore que les véhicules soient utilisés pour le compte de la personne publique soit placés sous sa garde. Dire autrement va à l'encontre du bloc de compétence que le législateur a voulu instituer en matière d'accidents de véhicule.

En outre, l'étude de la jurisprudence libanaise en la matière fait apparaître aucune définition, par le juge administratif de ce qu'on doit entendre par véhicule (tels chasse-neige, tracteurs, ou encore objets accrochés au véhicule public). Peut être le cas n'a pas encore été soulevé devant le juge administratif libanais, qui n'hésitera pas à appliquer la jurisprudence française. Par ailleurs, le Conseil d'Etat libanais applique le principe de l'effet attractif des travaux publics et juge que si l'action a été intentée pour un dommage résultant d'un ouvrage public ou d'un travail public, la compétence reste administrative même s'il y a un accident de véhicule dès lors que la cause principale de dommage découle du travail public[961]. Le Conseil d'Etat libanais cherche toujours la cause principale du dommage subi en cas d'accidents de véhicule public. Si le dommage subi n'est pas né d'un véhicule de l'administration mais est consécutif à la chute d'un arbre appartenant à un ouvrage public, la compétence est par conséquent administrative[962].

D- Demande de dommages-intérêts résultant de la qualification des propriétés foncières comme des places naturelles protégées

La loi du 8 juillet 1939 dispose que l'administration peut classer « les places naturelles protégées » des lieux qui doivent être sauvegardés et gardés pour l'intérêt général de « l'art » de la « règlementation régionale et du tourisme ». Cette qualification concerne toutes les propriétés quelle que soit leur nature. Pour réaliser cette qualification,

[961] CEL, 26 avril 2000, ASSIR, RJA n15 p. 596
[962] CEL, 31 janvier 1996, NAAMAN, RJA, n10 p.417

l'administration peut, entre autres, imposer des servitudes d'intérêt général sur toute propriété immobilière ou terrain proche d'un « espace naturel protégé ». La loi dispose dans son article 15 qu'il revient aux intéressés de demander au ministre de l'économie d'inviter un comité composé de représentants des ministères de l'économie, de l'intérieur, de l'agriculture, et des finances pour fixer le montant des dommages qui résultent de la qualification « d'espace naturel protégé ».

Le délai pour présenter cette demande est d'un mois à partir de la notification du décret de classement. Si les intéressés n'acceptent pas la décision du comité, ils peuvent intenter une action devant « la juridiction de la région » (c'est-à-dire la juridiction dans le ressort de laquelle la propriété en cause se trouve), dans un délai d'un mois de la notification de la décision du comité. Le Conseil d'Etat libanais décide qu'on doit entendre par la juridiction de la région, les seules juridictions judiciaires, et l'action sera intentée comme une action en première instance et non comme un recours contre la décision du comité[963].

On peut penser, et contrairement à certaines opinions doctrinales[964], qu'il ne s'agit pas dans la loi du 8 juillet 1939 d'une vraie dérogation législative puisqu'en principe c'est la propriété privée qui est en cause, dont le juge judiciaire est en principe le gardien naturel de cette propriété[965].

E- Demande de réparation des dommages subis par l'inscription des bâtiments et ouvrages comme monuments historiques

Depuis 1933, il est possible de faire inscrire les bâtiments et les ouvrages comme des monuments historiques ou archéologiques par décret du président de la République lorsque l'intérêt général le justifie. La propriété du bâtiment ou de l'ouvrage peut rester au propriétaire ou bien l'administration peut l'exproprier après le versement de son prix au propriétaire. Après l'inscription du bâtiment ou du monument dans la liste des monuments

[963] CEL, 27 janvier 1961, rec. CHIDIAC 1961 p.64
[964] EID E, op. cit. p.449
[965] Une vérité qui ne doit pas être acceptable en droit libanais où aucun texte ni principe donne au juge judiciaire le rôle du protecteur de la propriété privée et le juge administratif libanais doit être le co-gardien te co-protecteur e cette propriété (cf. première partie)

historiques, le propriétaire ne peut ni démolir, ni réparer, ni faire aucun travail qui ait pour objet de changer la situation présente du bâtiment en cause, sauf par autorisation expresse de l'administration. Il revient aux propriétaires ou aux ayants cause de demander de la direction générale de l'archéologie, la réunion d'un comité composé d'un représentant de cette direction et de représentant de l'administration de l'agriculture ou suivant le cas, de l'administration foncière ou de l'administration financière pour designer le montant du dommage subi par inscription du bâtiment ou de l'ouvrage, et cela dans le délai de deux mois à partir de la notification du décret d'inscription. Si les propriétaires ne sont pas satisfaits de la décision du comité, ils peuvent intenter une action directe devant le tribunal de grande instance de la région, qui sera une action de première instance et non un recours contre la décision du comité (article 38 de la décision 166).

II- Les dérogations législatives en matière fiscale

Le législateur libanais a voulu déroger dans le domaine fiscal, au principe de séparation des autorités en attribuant au juge judiciaire une marge de compétence, non négligeable en matière de douane.

L'article 323 du code de douane dispose que le comité de douane est compétent pour connaître tous les litiges relatifs aux infractions douanières et à tout conflit ou action liée aux intérêts douaniers lorsque l'autorité douanière est une partie et que le but est le recouvrement des taxes douanières. L'article 333 du code précise que le recours contre les décisions du comité se fait devant le tribunal de première instance. Les articles 334 et 337 déterminent les conditions du recours contre les décisions du tribunal de première instance, qui peut être soit un recours en appel soit un recours en cassation. C'est ainsi qu'il a été jugé[966] que les tribunaux judiciaires sont compétents pour statuer sur les recours contre les décisions du comité de douane, à l'exception de ceux qui contiennent des ordres administratifs, car il ne revient à l'autorité judiciaire de surseoir à l'exécution ou d'annuler l'effet d'un ordre administratif comme l'interdiction d'importer un certain produit. Seul le juge administratif possède la compétence requise[967].

[966] CEL, 22 octobre 1963, rec. CHIDIAC 1964 p.4 et Cass. lib, 30 janvier 1958, rec. CHIDIAC 1959 p.3
[967] Cass. lib, 29 mars 1962, rec. BAZ n9 p.213 n34

Enfin, il a été jugé que les décisions prises par les arbitres au titre de l'article 144 du code des douanes relatif aux litiges sur les types de produits (qualité, prix, lieu de production) sont susceptibles de recours devant les juridictions judiciaires et non devant le Conseil d'Etat puisque les arbitres n'ont pas la qualité d'autorités administratives[968].

III- Les dérogations législatives en matière économique

Depuis 1924, un brevet d'invention est accordé par décision du ministère de l'économie nationale (aujourd'hui le ministère de l'économie après l'examen de l'exécution de certaines conditions exigées par une décision n2385 du 9 novembre 1982). Il revient à chaque intéressé d'intenter un recours en annulation des brevets d'invention devant les tribunaux de commerce, et le Parquet peut interférer dans l'action pour établir le jugement d'annulation du brevet.

Le Conseil d'Etat déclare son incompétence pour statuer sur la légalisation de la décision administrative d'attribution du brevet d'invention, car ceci rentre dans la compétence exclusive des juridictions judiciaires[969].

IV- Dérogations législatives en certains secteurs spécifiques

A- Le contentieux du domaine postal

Selon l'article 8 de la décision n3 du 14 janvier 1931« l'action est intentée devant les tribunaux de droit en cas de litige relatif aux services postaux, et aux choses envoyées par le poste et dont la valeur est déclarée à l'avance ». Il convient d'entendre à cette époque que « les tribunaux de droit » sont les tribunaux d'ordre judiciaire. La jurisprudence a considéré que cet article est de portée générale, et concerne tous les

[968] Cass. lib, 30 janvier 1958, précité
[969] CEL, 20 juin 1964, rec. CHIDIAC 1964 P.182

litiges relatifs au domaine postal et les choses envoyées, peu importe que le dommage tire son origine d'une faute de l'administration ou d'une faute personnelle[970].

C'est ainsi qu'il a été jugé que les tribunaux judiciaires sont compétents pour statuer sur les demandes de réparation des dommages subis par la non délivrance de l'administration postale d'une grande partie des choses envoyées[971], ou encore la non délivrance d'un produit précieux en l'occurrence des bijoux envoyés par la poste et qui ont été perdus par l'administration postale[972].

B- Le contentieux judiciaire en matière de registre foncier

Concernant le registre foncier, le juge judiciaire est compétent pour connaître les litiges en cause dans deux hypothèses distinctes.

Conformément à l'article 95 de la décision n188 du 15 mars 1926 relative à l'institution du registre foncier, « le chef du service du registre foncier ainsi que le chef adjoint du département de ce registre, sont responsables personnellement pour les dommages causés par leur faute ou négligence concernant les inscriptions dans ledit registre ». L'Etat sera responsable civilement dans le cas où le chef du service du registre foncier ou son adjoint sont insolvables et ne peuvent couvrir le montant de la réparation.

Par application de l'article 95 précité, la jurisprudence considère que, en cas de mise en jeu de la responsabilité personnelle du chef de service du registre foncier ou celle du président adjoint, les juridictions civiles sont compétentes pour apprécier les demandes de réparation des dommages. En revanche, le Conseil d'Etat retrouve la compétence si l'Etat se substitue aux deux fonctionnaires pour cause d'insolvabilité de ces deux derniers[973].

---

[970] CEL, 21 février 1968, rec. CHIDIAC 1960 p.54
[971] CEL, 16 octobre 1961 rec. CHIDIAC 1961 p.215 et CEL, 14 novembre 1962, rec. CHIDIAC 1963 p.93
[972] CEL, 21 février 1968, précité
[973] CEL, 8 juin 1960, rec. CHIDIAC p.187 et CEL, 7 février 1966, rec. CHIDIAC, p.62

En second lieu, l'ordre judiciaire est compétent concernant le recours contre les décisions du chef de service du registre foncier relatives à la radiation des signes ou inscriptions figurant dans le registre. D'ailleurs, l'article 80 de la décision n188 susmentionnée précise que « dans tous les cas où le chef de service du registre foncier refuse une demande d'enregistrement ou de radiation, cette décision de refus est susceptible d'appel devant le tribunal des biens de la propriété foncière … ». En vertu de ce texte, le Conseil d'Etat libanais considère qu'il est incompétent pour statuer sur les décisions du chef de service du registre foncier car cela relève de la seule compétence du juge judiciaire[974].

Dans un arrêt récent rendu le 30 avril 2014 (inédit), le juge des référés a estimé qu'une demande ayant pour objet l'inscription d'une mention de non-disposition des propriétés expropriées sur un registre foncier, rentre dans la compétence judiciaire sur la base d'une attribution expresse du législateur qui figure dans les décisions n186 et 189 du 15 mars 1926, selon laquelle la juridiction judiciaire a le droit de contrôle des décisions du chef du registre foncier et celui de donner l'ordre à ce chef de radier une inscription ou un signe dans le registre foncier ou d'y inscrire une écriture. Le juge des référés rejette par conséquent la demande d'enregistrement d'un signe de son disposition des propriétés expropriées, au motif d'incompétence du juge administratif pour en connaître du litige principal. Pour un arrêt rendu le 9 juillet 2008 « ACHOUR » (inédit), le Conseil d'Etat libanais décline sa compétence pour connaître des décisions prises par le chef du service du registre foncier au motif que « les décisions en cause » ne constituent pas des décisions administratives exécutoires car elles rentrent dans les mesures administratives prises pour l'exécution des décisions juridictionnelles et en cela elles participent à l'exécution du service public judiciaire.

Il s'agissait bien en l'espèce, d'un recours dirigé contre les décisions du chef de service du registre foncier relatives à l'exécution d'une décision de justice.

Le Conseil d'Etat libanais décline ainsi sa compétence sur la base des décisions n186, 188 et 189 du 15 mars 1924, par lesquelles le législateur a attribué expressément compétence au juge judiciaire pour contrôler les actes de cette autorité et lui a conféré

[974] CEL, 22 janvier 2004, ATOUTE, RJDA n20 p.580

ainsi le droit de donner des ordres à ce dernier pour radier un signe ou une écriture dans le registre foncier. Ce qui est surprenant dans cet arrêt du 9 juillet 2008 c'est que le conseil fasse référence à ces textes et à la compétence du juge judiciaire en vertu de ces décisions (décision n186, 188 et 189 du 15 mars 1926) tout en rejetant le recours en utilisant l'argument selon lequel les décisions attaquées constituaient des « actes judiciaires » qui participent à l'exécution du service public judiciaire !!

Par contre, le Conseil d'Etat libanais reconnaît logiquement sa compétence lorsqu'il existe un acte détachable des décisions du chef de service du registre foncier. C'est le cas des demandes ou des refus de demandes présentées par l'administration au chef de service du registre foncier tendant à faire une radiation ou une inscription sur ledit registre. Dans un arrêt rendu le 9 avril 2014 « HABER » (inédit), le conseil affirme à la lettre que « les décisions attaquées émanent des autorités administratives …, que les textes législatifs qui donnent compétence au judiciaire dans le présent litige sont les articles 80 et suivants de la décision n180 du 25 mars 1926 (institution du registre foncier) et l'article 28 de la décision n189 du 15 mars 1926, que ces textes ne donnent pas compétence au judiciaire pour connaître les décisions administratives émanant d'autorités administratives qui concernent la demande au chef de registre foncier pour effectuer une radiation ou inscription au registre foncier … que statuer sur les décisions en cause relève de la compétence de la juridiction administrative ».

Le Conseil d'Etat en une assemblée plénière, par un arrêt inédit rendu le 27 février 2014 « Juge Pierre FRANCIS » a également jugé que le refus émanant de l'autorité administrative de demander au chef du service du registre foncier de radier le décret d'expropriation inscrit au registre « constitue une décision administrative dont il revient au Conseil d''Etat de statuer sur sa légalité même si le recours a pour objet la protection d'une propriété foncière par la libération de ce dernier d'une servitude légale… ».

C- La compétence judiciaire en matière de titres de créance

Les titres de créance sont semblables à ce qu'on appelle en France « titre de perception ». En effet, lorsque les redevables ne sont pas acquittés de leurs dettes fiscales dans les délais prévus, l'action en recouvrement forcé de l'impôt est déclenchée au moyen de titre de perception. Ce titre peut faire faire l'objet d'une opposition devant le juge de l'exécution et par voie de conséquence devant la juridiction de l'ordre judiciaire.

Selon l'article 45 du code de comptabilité publique (loi du 30 décembre 1962) « est pris en considération dans la législation et le recouvrement des dettes et créances de l'Etat autres que les impôts et taxes, les règlements relatifs à chacune d'elles. Mais les dettes et créances pour lesquelles la loi n'a pas désigné un mode de liquidation ou de recouvrement, seront liquidées et recouvrées par des titres de créances qui émanent du chef de l'administration concernée et seront recouvrées de la même façon que les impôts directs et les taxes qui leur ressemblent ».

L'opposition formée contre un titre de créance est faite devant le tribunal judiciaire, territorialement compétent à partir du domicile de l'intéressé, durant les deux mois qui suivent notification personnelle au débiteur ou au lieu de son domicile. L'opposition n'arrête pas l'exécution du titre de créance à l'exception du cas où la juridiction le décide, partiellement ou entièrement.

En vertu de l'article 45, l'Administration, s'agissant des dettes et des créances pour lesquelles la loi n'a pas désigné les modes de liquidation et de recouvrement, peut, par titre de créance les recouvrer suivant les procédures suivies pour le recouvrement des impôts directs et des taxes. Cette méthode n'interdit pas le recours au juge que peut faire toujours l'administration contre le débiteur devant les tribunaux civils, au même titre qu'un un simple particulier[975].

On est fondé à croire que, lorsque l'administration dispose d'une prérogative de puissance publique, en l'occurrence, la procédure du titre de créance, cela lui donne le « privilège du préalable », pour liquider et encaisser ses dettes, et l'empêche, pour cette

[975] EID E., op. cit. p.439

raison, d'intenter un recours devant les juridictions. D'ailleurs, la raison d'être du privilège de préalable se réduit à néant, si l'administration a le de choix entre la mise en œuvre de ses prérogatives de puissance publique ou d'intenter un recours devant les tribunaux pour obliger le débiteur à exécuter sa dette. Dans ce cas, le recours doit être rejeté en la forme, puisque l'administration dispose d'un autre mode que judiciaire pour réaliser son droit.

Le titre de créance est un acte administratif exécutoire. Certains auteurs considèrent que le législateur a donné compétence au juge judiciaire en la matière, à cause de son objet qui est une dette d'un particulier au profit l'Administration. La nature du litige dans ce cas commande l'application des règles générales de compétence des juridictions judiciaires. La nature de la dette l'emporte dans ce cas, sur la nature du titre de créance qui est un acte administratif. Le Conseil d'Etat libanais applique l'article 45 d'une façon stricte et refuse toute interprétation ou dérogation à la compétence judiciaire en matière de titre de créance en affirmant « le présent recours exige l'appréciation de la légalité d'un titre de créance, qui sort de la compétence de la juridiction administrative et rentre dans la compétence du juge judiciaire en vertu de l'article 45 du code de comptabilité publique [976]».

Le Conseil d'Etat libanais refuse de connaître des moyens de l'action qui sont en relation avec l'appréciation du titre de créance, en jugeant que « les moyens relatifs à la déchéance quadriennale et le contrôle de l'existence de ses conditions en l'espèce, rentrent dans la compétence du juge judiciaire exclusivement, lorsque le litige est relatif au titre de créance. Et même si la déchéance quadriennale est d'ordre public, cela ne donne pas compétence à ce Conseil de statuer sur le moyen relatif à cette déchéance[977] ».

Le Conseil d'Etat considère aussi que les décisions prises sur la base de l'application du titre de créance sont de la compétence du juge administratif. Il a été jugé ainsi que « la décision du ministre des finances comportant la saisie d'une somme d'argent en

[976] CEL, 18 novembre 2004, MAKHZOUMI, RJA n21 p.190 et CEL, 27 février 2002, HADAD et partenaire, RJA n17 p.520 et CEL, 11 mars 1998, CHERKAWI, RJA n13 p.310
[977] CEL, 2 octobre 2003, ASSI, RJA n20 p.5

exécution d'un titre de créance, est insusceptible de recours et n'est pas détachable du titre de créance et l'appréciation de sa légalité nécessite l'appréciation de celle du titre, ce qui sort de la compétence du juge administratif [978]».

D- Cas particulier du retour de la propriété expropriée

Une autre dérogation est purement jurisprudentielle et n'a aucun lien avec les dérogations législatives mais certains auteurs néanmoins rangent parmi ces hypothèses[979]. C'est le cas des demandes de retour de la propriété expropriée si l'administration revient sur son expropriation explicitement ou implicitement. L'ancien article 37 du décret-loi n4/54 limitait le droit de reprise au seul propriétaire ou ayant cause. L'article 33 alinéa 5 de la loi n58/91 élargit ce droit au propriétaire associé. La jurisprudence est établie en la matière et estime que les questions liées aux demandes de reprise de propriété expropriée relèvent de la compétence du juge judiciaire, en sa qualité de protecteur de la propriété privée[980].

Le Conseil d'Etat libanais, en son assemblée plénière, a jugé que « même si le juge administratif est compétent pour statuer sur les litiges liés à la propriété, comme les décisions de main mise, ou décision de réquisition, cela ne lui attribue pas compétence pour apprécier les décisions du refus de reprise, car sa compétence en cas de propriété privée est limitée et justifiée par la nature des décisions administratives qui ne provoquent pas le transfert de propriété d'une personne à une autre comme c'est le cas dans la demande de reprise des propriétés expropriées[981] ».

On voit que la justification avancée dans l'arrêt en question, est bien établie contrairement à la motivation utilisée par l'arrêt du Conseil d'Etat du 6 juillet 1970 (précité). En effet, dire que le Conseil d'Etat ne peut être compétent dans une matière qui aurait pour conséquence principale, le transfert de propriété d'une personne publique à

[978] CEL, 9 novembre 1982, Faillite de JOSEPH MOUNIR/Société à travers l'orient pour l'entreprise et le commerce, RJA n4 p.252
[979] EID E, op. cit. p.445
[980] CEL, 6 juillet 1920, rec. BAZ n18 p.242
[981] CEL, 24 mai 2007, BEYROUTHI, RJA, n23 p.1214

une personne privée, est beaucoup plus justifié que dire qu'il n'est pas compétent parce que le judiciaire est le gardien de la propriété privée. D'ailleurs, on a déjà montré que le juge administratif est un protecteur équivalent au juge judiciaire, en matière de propriété privée et de liberté individuelle. Il en résulte que concernant la demande de reprise de propriété, l'argument utilisé pour attribuer compétence au judiciaire, selon lequel le juge judiciaire est protecteur de la propriété privée, ne tient pas étant donné que le juge administratif l'est également. Le seul raisonnement convaincant est celui auquel eu recourt l'assemblée plénière dans l'arrêt « BEYROUTHI » précité.

Mais on doit à la vérité connaître que, dans la plupart des arrêts, le Conseil d'Etat déclare sa compétence en considérant que le juge judiciaire est le gardien de la propriété privée[982]. Que ca soit pour des raisons de transfert de propriété, ou en se fondant sur le principe du juge judiciaire « protecteur naturel » de la propriété privée, la compétence judiciaire en la matière peut guère être présentée comme une dérogation législative comme le pense certains auteurs.

Les arrêts précités, attestent du fait que la compétence du juge judiciaire en cas d'une demande de reprise de propriété expropriée est d'origine purement jurisprudentielle, puisque l'article 33 alinéa 5 de la loi n4/54 ne parle en aucun cas de litige concernant les demandes de reprise de propriété. Néanmoins on doit admettre que le Conseil d'Etat libanais, par son arrêt isolé, a beaucoup étonné lorsqu'il a affirmé « que la demande d'annulation du requérant est la reprise des parties de sa propriété expropriée, car l'expropriation n'a pas eu lieu … que reconnaître la légalité de cette demande, ainsi que les conditions de son existence, sortent de la compétence de ce conseil, et rentrent dans la compétence du juge judiciaire en vertu de l'article 33 de la loi de l'expropriation ». Le Conseil d'Etat s'est basé sur l'article 33 de la loi n58/97 pour attribuer la compétence au juge judiciaire. Pourtant l'article 33 cela a déjà été souligné, n'a guère désigné l'autorité compétente pour statuer sur les litiges concernant les demandes de restitution de propriété expropriée !!

[982] CEL, 9 juin 1982, HATTOUM, RJA, n4 p.174 et CEL, 25 janvier 1993, RJA n7 p.140 et CEL, 3 novembre 1993, RJA n8 p.44 et CEL, 15 janvier 1996, RJA, n9 p.348 et CEL, 8 janvier 1992, RJA n10 p.204

Enfin, le juge administratif adopte une solution comparable pour une partie de terrain qui reste après l'expropriation d'une propriété (article une 53 de la loi n4/54 et article 40 de la loi n58/91). C'est en vertu d'une jurisprudence constante (et non en vertu d'un texte législatif) que les litiges relatifs à la valeur de la partie restante d'un terrain relèvent de la seule compétence du juge judiciaire[983].

Il est clair que le législateur tant français que libanais intervient dans plusieurs domaines et donne compétence au judiciaire par dérogation au principe de répartition des compétences entre les deux ordres juridictionnels. Cette dérogation qui est parfois justifiée pour des raisons de bonne administration de la justice, se trouve à notre sens, dans la majorité des cas incompréhensibles voire injustifiables et n'a aucun lien avec une bonne administration de la justice, et détruit « le bloc de compétence » que la jurisprudence par ces arrêts de principe a réussi à construire. Le juge judiciaire touche le plus haut degré de sa compétence en matière administrative, lorsqu'il interprète et apprécie les actes administratifs.

[983] CEL, 13 février 1961, rec. administratif 1961 p.107, CA. du Mont Liban 12 mai 1969, rec. administratif 1969, p.1207 et CEL, 8 juillet 1974, inédit

CHAPITRE 3 : LA COMPÉTENCE JUDICIAIRE PAR RICOCHET EN MATIÈRE D'APPRÉCIATION ET D'INTERPRÉTATION DES ACTES ADMINISTRATIFS

Il est admis que les juridictions naturellement compétentes pour apprécier et interpréter les actes administratifs sont les tribunaux administratifs. Mais il arrive que ces questions d'interprétation ou d'appréciation de légalité se posent de manière indirecte par voie d'exception. Le principe selon lequel le juge de l'action est juge de l'exception ne s'applique pas lorsque l'exception relève d'une juridiction appartenant à l'autre ordre juridictionnel. Par conséquent, le juge judiciaire devrait surseoir à statuer et renvoyer au juge administratif la question présentant un caractère préjudiciel.

Mais vu les conséquences parfois « fâcheuses » des questions préjudicielles au regard d'une bonne administration de la justice, la jurisprudence ainsi que la législation ont donné compétence au juge civil (section 1) ainsi qu'au juge répressif (section 2) pour, dans certains cas, interpréter voire même apprécier la légalité des actes administratifs. Certes, il s'agit d'une compétence concurrente où il y a concours de compétence juge administratif et juge judiciaire et non pas compétence exclusive de ce dernier.

Section 1 : La compétence du juge civil

La compétence du juge civil est admise en cas d'interprétation des actes administratifs (I) et écartée en cas d'appréciation de légalité des dits actes (II).

I- L'interprétation des actes administratifs par le juge civil

En France, les règles d'interprétation des actes administratifs par le juge judiciaire ont été dégagées par la jurisprudence dite « SEPTFONDS [984]». Le commissaire de gouvernement MATTER justifia la possibilité d'interpréter les actes administratifs en ces termes célèbres «l'interprétation ne trouble pas, car elle suit, se conforme, applique. La

[984] TCF, 16 juin 1923, rec. p.498 D.1924.3.41, conclusions MATTER

déclaration d'illégalité refuse cette application, elle écoute le règlement, elle trouble l'opération du corps administratif [985]».

Suivant son commissaire du gouvernement, le Tribunal des Conflits affirme que si l'arrêté du 31 mars 1915 « constitue un acte administratif en raison du caractère des organes dont il émane et si dès lors, à ce titre, il appartient à la juridiction administrative seule d'en contrôler la légalité, il participe également au caractère de l'acte législatif, puisqu'il contient des dispositions d'ordre général et règlementaire, et qu' à ce dernier titre, les tribunaux judiciaires chargés de l'appliquer sont compétents pour en fixer le sens, s'il se présente une difficulté d'interprétation au cours d'un litige dont ils sont compétemment saisis, que par suite, en se bornant à déterminer la portée de cet arrêté, l'arrêt de la Cour de Paris n'a pas violé le principe de la séparation des pouvoirs ». Il ressort de l'arrêt « SEPTFONDS » précité, que le Tribunal des Conflits reconnait au juge judiciaire le pouvoir d'interpréter les actes règlementaires. Le Tribunal des Conflits utilise un argument fondé sur une analyse qui était à l'honneur à l'époque et qui actuellement est dépassée. Aujourd'hui, cette compétence peut être justifiée par le principe de bonne administration de la justice en évitant autant que possible de recourir à la procédure des questions préjudicielles qui, et en même temps, de faciliter la tâche aux justiciables en simplifiant autant que possible la procédure du procès.

Comme le note le professeur René CHAPUS[986], cette solution est justifiée parce qu'elle est « raisonnable ». L'incompétence des tribunaux judiciaires pour interpréter les règlements aurait conduit à multiplier les questions préjudicielles au détriment d'une la bonne administration de la justice.

La solution de l'arrêt « SEPTFONDS » est toujours en vigueur. La jurisprudence est constante. C'est ainsi que le Tribunal des Conflits affirmait que l'interprétation d'un texte règlementaire concernant les élections aux chambres d'agriculture ne soulève aucune question préjudicielle relevant de la compétence des juridictions administratives[987].

---

[985] Cf. Conclusions du commissaire du gouvernement sous l'arrêt SEPTFONDS, D1924.3.41
[986] CHAPUS R, op.cit p.987
[987] TCF, 24 janvier 1983, AJDA p.360 rec. p.536

La Cour de Cassation de son côté applique le principe selon lequel les tribunaux judiciaires peuvent interpréter les actes règlementaires sans qu'il y ait lieu à question préjudicielle. Un règlement d'urbanisme de nature règlementaire et « dont la légalité n'était pas contestée, doit être appliqué et le cas échéant interprété par le juge de l'ordre judiciaire sans qu'il y ait lieu de surseoir à statuer[988] ». Par un plan d'occupation des sols (devenu plan local d'urbanisme), la Cour de Cassation déclare que « la juridiction judiciaire est compétente pour interpréter le plan d'occupation des sols de la commune de Préfailles, lequel a un caractère d'une décision administrative règlementaire [989]».

Au Liban, aux termes de l'article 65 alinéa 4 du statut du Conseil d'état, le conseil est compétent pour statuer sur les demandes d'interprétation ou d'appréciation des actes administratifs qui relèvent de la compétence du Conseil d'Etat en premier et dernier ressort. Il appartient à la juridiction judiciaire de surseoir à statuer sur les recours intentés devant elles s'il y a nécessité d'une interprétation ou d'une appréciation de la légalité d'un acte administratif qui sort de sa compétence ». Il résulte de cet article 65 alinéa 4 que le juge judiciaire décide qu'il y a une question préjudicielle et renvoie l'affaire au juge administratif chaque fois qu'il ne peut lui même interpréter ou apprécier la légalité des actes administratifs en cause. Donc, a contrario, ce texte dispose clairement qu'il existe des cas où le juge judiciaire peut interpréter ou apprécier la légalité des actes administratifs.

La jurisprudence libanaise confirme ce principe, s'agissant des actes règlementaires. En effet, le juge judiciaire peut, comme c'est le cas en droit français, interpréter un acte règlementaire, mais à condition que « les demandes d'interprétation d'un règlement ne soient pas présentées directement devant les tribunaux judiciaires ou administratifs, et qu'il soit lié à un litige principal devant lesdits tribunaux[990]. La jurisprudence justifie cette solution en affirmant que « les juridictions (judiciaires et administratives) sont

[988] Cass. Civ. Fr, 14 mai 1978, GOYENETCHE, Bull. civ. 1978.III. n118
[989] Cass. Civ. Fr, 14 octobre 2004, Bull. civ. 2004.I n232
[990] CEL, 18 août 1966, rec. CHIDIAC 1966 p.202 et CEL, 2 juillet 1969, rec. CHIDIAC 1969 p.175

compétentes pour trancher les litiges soumis devant elles, et non pour donner des opinions et des consultations [991]».

La doctrine libanaise adopte l'argumentation développée par son homologue française. Elle estime que si les juridictions judiciaires ont compétence pour interpréter les lois, elles doivent l'avoir également pour les actes administratifs règlementaires. En outre, les cas d'application des normes règlementaires par le juge judiciaire sont nombreux et ne pas donner compétence pour interpréter ces règlements aux tribunaux judiciaires provoquait certainement une mauvaise administration de la justice, vu le temps que peut prendre chaque question préjudicielle relative à l'interprétation d'un règlement quelconque[992].

Ce large pouvoir d'interprétation attribué au juge civil, en matière de réglementation par les deux jurisprudences libanaise et française, est refusé lorsqu'on est en présence d'un acte non règlementaire de l'administration.

En France, il ressort « a contrario » de l'arrêt « SEPTFONDS[993] » que le juge civil n'a pas le droit d'interpréter les actes administratifs individuels ou collectifs, quand ils sont obscurs ou ambigus[994]. C'est ainsi que la Cour de Cassation française a déclaré à propos d'une délibération du Conseil municipal de la ville de DINARD, que « la Cour d'Appel s'est livrée à l'interprétation d'une délibération du Conseil municipal, acte administratif (individuel) dont la connaissance ressortit à la compétence des seules juridictions de l'ordre administratif[995] ». De même, la Cour de Cassation juge qu'il s'agissait d'une question préjudicielle et que la Cour d'Appel devait surseoir à statuer par l'interprétation d'une délibération du conseil régional de la Guadeloupe sur le point de savoir si le mandat confié à son président emportait le pouvoir de signer une clause attributive de compétence. Cette délibération était par excellence un acte administratif non règlementaire[996].

---

[991] CEL, 5 décembre 1962, rec. CHIDIAC 1969 p.94 et CEL, 21 janvier 1962 rec. CHIDIAC 1963 p.94
[992] EID E, op. cit p.470
[993] GAJA, op. cit p.239
[994] TCF, 18 décembre 1943, Etat français/CHOUARD, rec. p.325, TCF, 16 janvier 1967, LAQUIÈRE, rec. p.273
[995] Cass. Civ. Fr, 22 mai 1974, Ville de DINARD, JCP 1975.II.15089
[996] Cass. Civ. Fr, 13 janvier 1993, Conseil régional de Guadeloupe, Bull. civ. 1913.I. n86

Dans le même sens, le Tribunal des Conflits ainsi que la Cour de Cassation affirment que les tribunaux judiciaires ne peuvent pas interpréter des contrats administratifs dont la rédaction soulève une difficulté sérieuse. C'est le cas par exemple d'un contrat de concession d'énergie électrique[997] ou encore d'un contrat administratif pour la réalisation de films de télévision scolaire ayant pour objet l'exécution d'un service public. L'interprétation de ces contrats relève de la compétence du juge administratif et le juge judiciaire doit par conséquent surseoir à statuer[998].

En revanche, les tribunaux judiciaires sont toujours compétents pour interpréter les contrats de droit privé dont le contentieux relève de leur compétence[999]. Le Tribunal des Conflits dans une affaire de contrats de fourniture de matériels d'équipement, a estimé que la circonstance de la soumission du contrat aux règles du code des marchés publics « ne saurait leur conférer à elle seule le caractère de contrats administratifs alors qu'ils ne faisaient pas participer la personne privée cocontractante à l'exécution du service public et ne comportaient aucune clause exorbitante de droit commun … que le juge judiciaire a compétence pour se prononcer et ceci même au regard des règles édictées par le code des marchés publics [1000]».

Au Liban, la Cour de Cassation refuse d'interpréter un acte administratif à caractère non règlementaire. Elle applique donc en la matière, la jurisprudence « SEPTFONDS ». La Cour de Cassation juge ainsi que la Cour d'Appel n'a pas commis une erreur de droit, lorsqu'elle affirme que le Conseil d'Etat est compétent pour statuer sur les demandes d'interprétation ou d'appréciation de la légalité des actes administratifs[1001]. Il s'agissait en l'espèce d'une décision émanant du département de l'organisation civile appartenant au ministère des travaux publics et concernant le partage d'une propriété immobilière collective. Dans une autre affaire, où il s'agissait d'une décision émanant du Conseil d'administration de l'Electricité du Liban et soumise à l'approbation du ministre de l'énergie et de l'eau et du ministre des finances, la Cour de Cassation rejette le pourvoi, au motif, entre autres, que « l'interprétation des décisions ministérielles … revient au

[997] TCF, 20 mars 1943, Société béthunoise éclairage et énergie et d'Inchon, rec. p.329
[998] TCF, 28 mai 1962, rec. p.818
[999] TCF, 17 juin 1948, Société ciments de Domme, rec. p.515
[1000] TCF, 22 octobre 2001, Juris-Data n2001-157135
[1001] Cass. Civ. lib, 18 décembre 2008, SARKIS, rec. SADER p.477

Conseil d'état et sort du champ de la compétence du juge judiciaire…[1002] ». Certes, la décision était sans doute une décision non règlementaire, mais ce qu'on peut reprocher à cet arrêt c'est que l'attendu était vague et la cour devrait, à notre sens, préciser que l'interprétation des décisions des ministres, réservée au Conseil d'Etat, concerne uniquement les décisions non règlementaires, étant donné que les actes administratifs règlementaires peuvent toujours être interprétés par le juge judiciaire. On peut faire les mêmes observations à l'arrêt de la Cour de Cassation rendu le 14 octobre 2010, où elle utilise le même attendu déjà cité « l'interprétation des décisions ministérielles … revient au Conseil d'Etat … et sort du champ d'application de la compétence du juge judiciaire…[1003] ».

Bien évidemment, les tribunaux judiciaires ne peuvent, recourir à la question préjudicielle concernant l'interprétation d'un acte administratif non règlementaire que si l'acte à interpréter est obscur ou ambigu et de nature à influer sur la solution du litige. C'est ainsi que le Tribunal des Conflits français, a décidé que « si les tribunaux judiciaires sont incompétents pour interpréter des dispositions obscures ou ambigües des actes administratifs spéciaux et individuels, il leur appartient d'en faire l'application quand ses actes sont clairs et précis[1004] ». En outre, le juge civil peut interpréter un acte individuel si celui-ci n'est pas détachable d'un litige relevant, par volonté du législateur, de la compétence judiciaire (notamment dans le contentieux fiscal).

Si le juge judiciaire civil a la compétence partielle pour interpréter les actes administratifs, aurait-il la compétence dans certains cas pour apprécier la légalité des décisions administratives ?

II- L'appréciation de la légalité des actes administratifs par le juge civil

C'est encore avec l'arrêt « SEPTFONDS » que le Tribunal des Conflits français affirme l'incompétence du juge civil pour contrôler la légalité d'un acte administratif qu'il soit règlementaire ou non règlementaire. Comme le soulignait le commissaire du gouvernement MATTER, la déclaration d'illégalité « trouble l'opération du corps

[1002] Cass. Civ. lib, 26 janvier 2010, MOUSAWI, rec SADER p.535
[1003] Cass. Civ. lib, 14 octobre 2010, KHOURY, rec. SADER, p.591
[1004] TCF, 10 février 1949, ROUBARD, rec. p.591

administratif [1005]». Le Tribunal des Conflits ne cesse de rappeler ce principe, il n'appartient qu'aux juridictions administratives d'apprécier par voie de question préjudicielle la légalité des règlements émanant du conseil d'administration [de la compagnie Air-France] qui, portant sur l'organisation du service public, sont des actes administratifs règlementaires[1006] ». Le tribunal a jugé également « qu'il n'appartient qu'au juge administratif d'apprécier la légalité des décisions d'Electricité de France, fixant de nouvelles modalités de retenues sur salaire des agents de la production thermique ».

A son tour, la Cour de Cassation juge « qu'il n'appartient pas à la juridiction de l'expropriation, chargée de fixer le montant de l'indemnité dû aux expropriés, d'apprécier la légalité du classement au plan d'occupation des sols d'un terrain[1007]». Pour rejeter une demande tendant à l'annulation d'une saisie attribution, la Cour d'Appel rappelle que l'article L627-1 du code de commerce interdisant une telle mesure reprend intégralement les termes de l'article 173 du décret du 27 décembre 1985 annulé par un arrêt du Conseil d'Etat. La Cour de Cassation décide alors que l'arrêt de la Cour d'Appel « a apprécié la légalité de l'article 173 du décret qui est une disposition de nature règlementaire [1008]». Concernant une décision de refus d'admission sur le territoire français, la Cour d'Appel de Paris juge que « l'appréciation de la légalité de l'acte administratif que constitue la décision de refus d'entrée ne retire pas de la compétence du magistrat de l'ordre judiciaire [1009]».

Le juge civil ne peut également apprécier ou contrôler la légalité des actes administratifs individuels ou collectifs. Le juge judiciaire, qui n'a pas compétence « pour apprécier la légalité d'un acte individuel, ne peut pas légalement suspendre l'exécution d'un arrêté d'expulsion, ni faire obstacle à l'exécution d'une telle décision, étant donné que c'est une compétence exclusive des juridictions administratives[1010] ». De même, la décision du ministre de l'économie et des finances, fixant la répartition du prix de cession de créances entre les établissements bancaires, constitue un acte administratif individuel faisant grief

[1005] Conclusions MATTER sur l'arrêt SEPTFONDS, précité
[1006] TCF, 15 juin 1968, Epoux BARBIER, rec. p.789 et CEF, 6 février 1981, BANDIT, rec. p.53
[1007] Cass. Civ. Fr, 3 juillet 1996, Commune de Bonneuil-en-France, Bull. civ. 1996, n173
[1008] Cass. Civ. Fr, 13 novembre 2003, Bull. civ. 2003.I n232
[1009] CA Paris, 25 septembre 2013, MX, n13102976 et CA Angers, 4 décembre 2012, Serge X, n11101342
[1010] TCF, 17 juin 1991, MADHAOUI, rec. p.466

« dont il appartient à la seule juridiction administrative en l'absence de toute voie de fait d'apprécier la validité, dans la mesure où l'issue du litige dépend de cette appréciation ». Les décisions des commissions départementales de remembrement présentent le caractère d'actes administratifs non règlementaires et l'appréciation de leur validité échappe à la compétence des tribunaux judiciaires[1011]. Concernant la gestion du domaine privé d'une commune, la jurisprudence admet l'existence d'acte administratif détachable tiré du critère organique lié à la personne auteur de l'acte pour lequel la compétence d'apprécier la légalité appartient au juge administratif.

La jurisprudence du Conseil d'Etat est à l'amission de celle de la Cour de Cassation, il affirme que « la juridiction administrative est seule compétente pour connaitre les demandes d'annulation d'une délibération d'un Conseil municipal ou d'un arrêté du maire, même si l'objet de ces décisions est d'autoriser ou de passer un contrat portant sur la gestion du domaine privé de la commune et n'impliquant aucun acte de disposition de celui-ci [1012]». En revanche, le Conseil d'Etat a jugé qu'une demande d'annulation d'une délibération du conseil municipal qui a pour seul objet d'autoriser le maire à engager devant le juge judiciaire une procédure d'expulsion à l'encontre d'un occupant sans titre d'une dépendance du domaine privé de la commune, est indissociable de cette procédure et seul le juge judiciaire est compétent[1013]. Le juge judiciaire n'est pas, à coup sûr, compétent pour apprécier la régularité d'un contrat administratif[1014].

Concernant le droit communautaire, la Cour de Cassation décide que le contrôle de la compatibilité d'un acte administratif avec le droit communautaire nécessite pour le juge judiciaire non répressif, l'obligation de surseoir à statuer sur une éventuelle question préjudicielle portant sur la régularité de l'acte administratif concerné[1015]. Le Tribunal des Conflits a confirmé cette solution en jugeant que « (le) litige qui ne met pas en cause l'exercice de prérogative de puissance publique du service postal, ressortit à la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire, sous réserve d'éventuelles questions

[1011] Cass. Civ, 9 mars 1982, SIEBERT/MISSLER, Bull. civ. 1982.III. n65
[1012] CEF, 5 décembre 2005, AJDA 2005 p.2433
[1013] CEF, 4 juin 2007, rec. p.234
[1014] TCF, 30 mars 1943, Société béthunoise éclairage et énergie électrique/PINCHAR, rec. p.232
[1015] Cass. Civ. Fr, 27 janvier 1993, RFDA 1993 p.1165

préjudicielles sur l'appréciation de la légalité d'actes administratifs relatifs à l'organisation et aux conditions d'exploitation de ce service[1016] ».

Au Liban, la doctrine et la jurisprudence refusent catégoriquement que le juge judiciaire non répressif ait la compétence pour apprécier la légalité des actes administratifs règlementaires ou non règlementaires.

M. Edward EID justifie cette solution en observant qu'« attribuer la compétence de contrôler la légalité (au juge civil) a pour conséquence de mettre en cause des actes administratifs par la voie d'une déclaration de nullité, ce qui provoque une interférence dans les affaires de l'administration et porte atteinte au principe de séparation des autorités[1017] ».

La Cour de Cassation refuse de statuer sur la légalité d'une décision d'alignement d'une voie publique[1018], encore la légalité d'un acte administratif qui a pour objet la destruction d'un bâtiment[1019], la légalité d'un décret désignant les droits acquis en matière d'eau[1020], la légalité des décisions ministérielles concernant la prise d'une fixation de la valeur des tabacs en voie d'exportation[1021], ou de la décision comportant l'application des taux sur les produits disponibles dans la zone libre[1022], ou encore la légalité d'une décision administrative déterminant la déchéance quinquennale[1023].

Cette même attitude est confirme dans des arrêts récents par la Cour de Cassation. Dans une affaire où le requérant demande la naturalisation de ses enfants mineurs, étant donné qu'il a eu lui même cette nationalité par le décret de nationalisation n5247/94, la Cour de Cassation décide qu' « attendu, à la lumière de ce qui précède, il revient à la juridiction de surseoir à statuer, étant donné que le litige exige l'appréciation de la légalité d'un acte administratif qui est le décret n5247/97 qui a attribué au requérant la nationalité libanaise » et qu'en vertu de l'article 65 du statut de Conseil d'Etat, la juridiction judiciaire

[1016] TCF, 19 janvier 1998, Union française de L'express et A/La Poste et A, rec. p.534
[1017] EID E, op. cit p.475
[1018] Cass. Civ. lib, 31 mai 1958, rec. BAZ n6 p.84
[1019] Cass. Civ. lib, 16 décembre 1969 rec. BAZ n16 p.144
[1020] Cas. Civ. lib, 9 juin 1961, rec. BAZ, n9 p.227
[1021] Cass. Civ.lib, 23 mai 1956, rec. BAZ n4 p.92
[1022] Cass. Civ. lib, 27 décembre 1957, rec. BAZ n5 p.97
[1023] Cass. Civ, 19 janvier 1965, Bulletin judiciaire p.183et Cass. Civ., 29 avril 1965, Bulletin judiciaire p.670

a l'obligation et non la faculté de surseoir à statuer par la voie d'une question préjudicielle[1024] ».

De même, la Cour de Cassation a jugé « que la demande de déclaration d'illégalité des décisions administratives (communales ou autres) rentre dans la compétence des juridictions administratives[1025] », et par conséquent sort de la compétence des juges judiciaires. La Cour de Cassation dans une autre affaire relative à l'application d'un règlement des agents dans l'établissement public OGERO décide que « par application de l'article 65 alinéa 4 du statut du Conseil d'Etat et de l'article 79 du code de travail[1026], le litige est de la compétence du Conseil d'Etat s'il est relatif à l'appréciation de la légalité des règlements des agents, et de la compétence du juge judiciaire, en l'occurrence le conseil de prud'hommes, s'il est relatif à l'application des textes règlementaires sans l'appréciation de leur légalité » … et que dans la présente affaire, il s'agit de l'application d'un règlement, que la compétence appartient au Conseil de prud'hommes et non au Conseil d'Etat…[1027] ».

Toutefois, l'incompétence du juge civil en matière d'interprétation et d'appréciation des actes administratifs connaît des exceptions.

La première exception réside dans la théorie de la voie de fait. En cas de voie de fait, on le sait, le juge judiciaire, répressif ou non, a plein pouvoir pour apprécier, interpréter et même déclarer nulle la décision administrative constitutive de voie de fait[1028].

L'arrêt de principe en France est l'arrêt « BARINSTEIN [1029]» où le Tribunal des Conflits a considéré que les tribunaux judiciaires sont compétents pour interpréter et apprécier la légalité d'actes administratifs règlementaires ou non qui portent atteinte à l'inviolabilité du domicile privé, à la liberté individuelle ainsi qu'au respect dû au droit de propriété lorsque ces actes constituent des voies de fait.

[1024] Cass. Civ. lib, 2 décembre 2008, l'Etat/ZAYTOUNE, rec. SADER, p.1099
[1025] Cass. Civ. lib, 10 novembre 2009, ABOUD, rec. SADER, p.879
[1026] L'article 79 du code du travail dispose que le Conseil de prud'hommes est compétent d'une façon générale pour statuer sur tous les litiges naissant entre les patrons et les travailleurs
[1027] Cass. Civ. lib, 17 décembre 2011, LAUAND, rec. SADER, p.405
[1028] Cf. première partie titre I
[1029] TCF, 30 octobre 1947, BARINSTEIN, rec. p.511

Le professeur René CHAPUS[1030] considère que l'appréciation de la légalité des actes administratifs faits par le juge civil en cas de voie de fait ne déroge pas à la solution dégagée par la jurisprudence SEPTFONDS. D'après l'éminent auteur, « l'appréciation ne saurait en effet se heurter à une difficulté sérieuse, s'agissant de décisions manifestement insusceptibles de se rattacher à un pouvoir de l'administration [1031]». On peut ajouter à cela qu'en cas de voie de fait, il y a dénaturation de l'acte administratif. Ce dernier n'étant plus un acte émanant d'une autorité administrative, a par conséquent, perdu sa qualité d'acte administratif. L'interprétation ou l'appréciation de cet acte n'est plus celle d'un acte administratif mais d'un acte quelconque insusceptible de se rattacher à un pouvoir de l'administration.

La seconde dérogation se situe au niveau du contentieux de la fiscalité dans lequel le juge a la compétence pour apprécier la légalité et interpréter des actes administratifs en cause[1032]. Dans ce domaine, le Tribunal des Conflits et le Conseil d'Etat ont réduit l'application de la jurisprudence SEPTFONDS. La première atténuation apparaît avec la décision « SCEA du Chéneau[1033] » datant du 17 octobre 2011. En l'espèce des producteurs de porc et de lait ont contesté devant le tribunal de grande instance la légalité d'arrêtés ministériels rendant obligation des cotisations interprofessionnelles volontaires en sollicitant le remboursement de ces cotisations. Le Tribunal des Conflits décide d'opérer un accomplissement de l'incompétence de principe du juge judiciaire concernant le contrôle de la légalité des actes administratifs en autorisant ce contrôle lorsqu'est en jeu une norme de l'union européenne et également lorsque l'illégalité de l'acte en question est manifeste en vue d'une jurisprudence établie. Dans le même sens de la décision « SCEA du Chéneau » précité, le Tribunal des Conflits dans un arrêt rendu le 12 décembre 2012 « Société GREEN YELLOW [1034]» décide qu'il ne serait y avoir matière à question préjudicielle lorsqu'il « apparaît clairement, au vu notamment d'une jurisprudence établie, que la contestation peut être accueillie par le juge saisi au

[1030] CHAPUS R, op. cit p.907
[1031] Ibidem, p.907
[1032] TCF, 27 octobre 1937, Société PANNIER, rec. p.1173 cité par M.CHAPUS, op. cit. p.907 et TCF, 7 décembre 1998, district de l'agglomération rennaise, rec. p.550
[1033] TCF, 17 octobre 2011, SCEA du Chéneau, C3828
[1034] TCF, 12 décembre 2011, Société GREEN YELLOW, nC3841

principal ». Cette atténuation de la jurisprudence SEPTFONDS établie par le Tribunal des Conflits, a été accueillie favorablement par le Conseil d'Etat qui a décidé dans son arrêt du 23 mars 2012[1035] « qui eu égard à l'exigence de bonne administration de la justice et aux principes généraux qui gouvernent le fonctionnement des juridictions, en vertu desquels tout justiciable a droit à ce que sa demande soit jugée dans un délai raisonnable, il en va autrement s'il apparaît manifestement, au vu d'une jurisprudence établie, que la contestation peut être accueillie par le juge saisi au principal » et s'agissant du cas particulier de l'union européenne, le juge administratif doit pouvoir en cas de difficulté d'interprétation des normes de droit de l'union européenne appliquer ce droit sans être tenu de saisir au préalable l'autorité judiciaire d'une question préjudicielle, dans le cas où serait en cause devant lui, à titre incident, la conformité d'une convention ou d'un accord collectif au droit de l'union européenne.

Section 2 : La compétence du juge répressif en cas d'interprétation et d'appréciation des actes administratifs

En France (I) et au Liban (II), le juge répressif détient de larges pouvoirs concernant l'appréciation et l'interprétation des actes administratifs.

I- La compétence du juge répressif en droit français

Le principe de la compétence du juge criminel en matière d'interprétation ou d'appréciation de la légalité remonte au XIXème siècle. Dès le 3 août 1810, un arrêt de la Cour de Cassation a affirmé le pouvoir du juge répressif d'apprécier la légalité des règlements[1036]. L'opinion doctrinale à cette époque, estimait que le cours de la justice criminelle ne devait pas être ralenti par des exceptions préjudicielles[1037]. On admettait que le juge pénal pouvait aussi procéder lui-même à l'appréciation de la légalité des actes administratifs individuels et la doctrine a été unanime à le reconnaître[1038] tout au

[1035] TCF, 23 mars 2012, Fédération Sud Santé Sociaux, n331805
[1036] Cass. Fr, 3 août 1810, Bull. civ, n98, cité par LESCLOUS V, l'appréciation des actes administratifs par le juge répressif, JCP 1994, p.3747
[1037] Conclusions du procureur général MERLIN dans l'affaire du 3 août 1810, rapportées Merle, in recherche sur l'exception d'illégalité, HAURIOU M, 1929 cité par LESCLOUS, op. cit p.1243
[1038] HOMONT, L'appréciation de la légalité des actes administratifs individuels par les tribunaux répressifs de l'ordre judiciaire, JCP, 1951.956 p.39

long du XIXème siècle et du XXème siècle. La chambre criminelle, rejoignant l'opinion doctrinale, décide que le juge de l'action est le juge de l'exception et que la juridiction pénale du fond peut ainsi être amenée par voie d'exception à connaître de questions qui « soulevées à titre principal, eussent échappé à sa compétence[1039] ».

L'arrêt de principe en la matière, c'est l'arrêt AVRANCHES et DESMARETS rendu par le Tribunal des Conflits le 5 juillet 1951[1040]. Dans son considérant principal, le tribunal affirme « qu'il résulte de la nature de la mission assignée au juge pénal que celui-ci a, en principe, plénitude de juridiction sur tous les points d'où dépend l'application ou la non application des peines, qu'il lui appartient, à cet effet, non seulement d'interpréter les lois, les règlements administratifs mais encore d'apprécier la légalité de ceux-ci, qu'ils servent de fondement à la poursuite ou qu'ils soient invoqués comme moyen de défense, que la compétence de la juridiction pénale ne connaît des limites en ce domaine, que quant à l'appréciation de la légalité des actes administratifs non-règlementaires, cette appréciation était, sauf dans le cas de prescription législative contraire, réservée à la juridiction administrative en vertu de la séparation des pouvoirs ». Les principes dégagés par cet arrêt sont clairs et précis concernant les actes administratifs règlementaires, le juge répressif peut interpréter et apprécier leur légalité.

En ce qui concerne les actes non règlementaires, le juge pénal, est compétent en cas de difficulté sérieuse pour apprécier la légalité de ces actes et aussi pour les interpréter. La chambre criminelle, s'agissant de l'appréciation de la légalité des actes administratifs, distinguait selon que l'acte en cause était assorti d'une sanction pénale dont le prononcé était demandé ou non. En cas de réponse positive, le juge pénal était compétent pour en apprécier la légalité. Dans le cas contraire, ce juge était incompétent pour apprécier la

[1039] HOMONT, op.cit p.35 et les arrêts cités par l'auteur sont les suivants : Cass. Civ, 11 avril 1835, CHOIX, D 35-1, 281 à propos de l'exception soulevée contre l'ordonnance de destitution d'un officier ministériel qui avait cependant continué à exercer, devait être jugée sans sursis par les juges du fond. Cass. Criminelle, 4 août 1865, DUTERTRE et SENECHAL, S 66.1.35, à propos des questions de propriété mobilière pouvant être résolues par la juridiction pénale. Cass. Criminelle, 7 décembre 1883, GILLEBERT, S85.1.89, il a été jugé dans cette affaire que l'exception portant sur la légalité d'un arrêt d'expulsion est une question préalable. Cass. Criminelle, 30 janvier 1925, PIERRE et HENRI LEROY, S.25.1.236, le juge répressif est compétent en matière d'appellation d'origine. Cass. Criminelle, 26 février 1937, MIRONNEAU, S 39.1.33, il a été jugé qu'en matière de transports publics l'exception portant sur la légalité d'un décret donnant compétence au ministre doit s'analyser en une question préalable

[1040] TCF, 5 juillet 1951, AVRANCHES et DESMARETS rec. p.638 et TCF, 2 juillet 1962, Préfet de la zone-Atlantique, rec. p.28

légalité d'un acte non assorti de sanction pénale invoquée comme moyen de défense. Mais cette règle n'était pas absolue. Il a été ainsi jugé que « quand un décret individuel d'amnistie était invoqué comme moyen de défense à l'action publique, le juge répressif avait compétence pour apprécier la légalité d'un tel texte qui était invoqué à titre de fait justificatif[1041]. La Cour de Cassation a jugé aussi que « la légalité d'un acte administratif non pénalement sanctionné mais dont dépend la solution d'un procès, peut être appréciée par le juge judiciaire gardien de la liberté individuelle en vertu des dispositions combinées de l'article 66 de la Constitution et de l'article 136 du code de procédure pénal, en cas d'atteinte à la liberté individuelle[1042] ». [En ce qui concerne l'interprétation des actes administratifs, le juge pénal était compétent pour interpréter les règlements servant de fondement à la poursuite, et non comme moyen de défense, quant aux actes individuels, il était toujours incompétent pour les interpréter qu'ils servent de fondement à la poursuite ou qu'ils soient invoqués comme moyen de défense[1043]]. Il existait par ailleurs, une importante discordance entre la jurisprudence du Tribunal des Conflits qui se base sur la distinction du caractère règlementaire ou individuel des actes administratifs concernés et la jurisprudence de la chambre criminelle qui reposait sur le fait que l'acte était assorti d'une sanction pénale dont le prononcé était demandé. Comme le note le professeur CHAPUS[1044], la position « de la chambre criminelle était évidemment anormale, puisque le Tribunal des Conflits est le juge suprême des questions de compétence » et il conclut qu' « en tout cas, c'est la jurisprudence de la chambre criminelle qui était la plus représentative de l'état de droit, parce qu'elle était généralement appliquée par les juridictions dont elle a le contrôle ». Cet état jurisprudentiel reste en vigueur jusqu' à l'avènement de la réforme du code pénal du 22 juillet 1992, entrée en vigueur à compter du 1er mars 1994. L'article 111-5 du nouveau code pénal dispose que le tribunal statuant en matière répressive a compétence pour interpréter les actes administratifs règlementaires ou non, et à apprécier la légalité « lorsque, de ces examens, dépend la solution du procès pénal qui lui est soumis ».

[1041] Cass. Crim., 14 mars 1963, D.1966 p.165
[1042] Cass. Crim., 25 avril 1985, BOYDAN et VUCKOVIC, D1985, p.329
[1043] Cass. Crim., 21 décembre 1961, Le Roux, D1982, p.102 et Cass. crim., 1er juin 1967, CAMINET, D1968 p.15
[1044] CHAPUS R, op. cit p.911

Conformément aux termes du nouveau texte, le juge pénal a plénitude de pouvoir qui s'étend à tous les actes administratifs unilatéraux, règlementaires ou non. Il peut donc interpréter et apprécier la légalité de tous les actes administratifs unilatéraux sans avoir à distinguer s'ils sont règlementaires ou individuels. Ainsi, il a été jugé concernant la poursuite d'une personne pour une infraction au stationnement payant prévu par un arrêté municipal « qu'il s'agit là d'un acte administratif pour lequel la juridiction répressive est compétente pour apprécier la légalité, qu'en omettant de se prononcer sur cette question, la Cour d'Appel n'a pas légalement justifié sa décision et a violé l'article 111-5 du code pénal [1045]». Le juge pénal constate également l'illégalité d'un acte règlementaire, par application de l'article 111-5 du code pénal, qui interdisait l'échange, la possession et la circulation de certaines races de chiens, car il prévoit une interdiction totale et générale portant atteinte à une liberté individuelle[1046]. Dans une autre affaire, un maire excède ses pouvoirs en interdisant « l'élevage, la possession et la circulation » de certaines races de chiens. Ce règlement est illégal parce qu'il prévoit une interdiction totale et générale portant atteinte à une liberté individuelle. Il ne peut que servir de fondement à des poursuites pénales. Par application de l'article 115-5 du code pénal, le juge pénal constate l'illégalité de cet acte règlementaire[1047].

Dans une affaire jugée par la Cour de Cassation, une personne était poursuivie pour exercice illégal de la pharmacie. Elle invoque les dispositions d'un décret prévoyant une dérogation pour la vente en l'état de certaines plantes. Le juge pénal interprète ce texte et estime que les produits distribués faisant l'objet d'une « réduction en poudre » ne correspondaient pas à la dérogation[1048].

Par ailleurs, d'après l'article 111-5 du nouveau code pénal pour qu'il y ait plein pouvoir d'interprétation et d'appréciation de la légalité, il faut que de cet examen, dépend de la solution du procès pénal qui est soumis au juge répressif.

[1045] Cass. Crim., 31 mai 1995, GRATTIROLU MIGUEL, Droit pénal 1995, comm 227
[1046] Cour d'appel de Paris, 17 décembre 1996, ARAB ABDELWAHAB, Droit pénal 1997, comm 46
[1047] CA Paris, 17 décembre 1996, ARAB ABDELOUHAB, Droit pénal 1997, com.46
[1048] Cass. Civ, 11 décembre 1996, Bull. civ, 1996 n462

Il résulte de cette condition deux situations différentes; la première c'est lorsque l'acte administratif concerné est pénalement sanctionné et sert de fondement à la poursuite, le juge pénal exerce sans réserve son contrôle. C'est ainsi qu'une Cour d'Appel a pu régulièrement apprécier la régularité des articles R232 et R232-1 du code de la route prévoyant la contravention d'excès de vitesse, en estimant que ces textes n'étaient pas contraires au principe de la légalité des délits et des peines[1049].

Dans une autre affaire, « un conducteur avait fait l'objet d'une poursuite devant le juge pénal pour l'infraction consistant dans le refus d'obtempérer à l'injonction qui lui a été faite de restituer un permis de conduire devenu dépourvu de validité par la perte totale des points l'affectant. Il a invoqué notamment l'exception d'illégalité de la décision d'injonction de restitution du permis de conduire [1050]». La Cour de Cassation décide que le juge pénal est compétent pour apprécier la légalité de tout acte administratif sanctionné et servant de fondement à la poursuite.

La seconde situation est lorsque l'acte administratif est invoqué comme moyen de défense, la solution du litige ne dépend pas toujours de son interprétation ou de sa légalité. Dans l'hypothèse où l'acte administratif est totalement étranger au procès pénal, il est bien difficile que l'acte administratif concerné puisse être regardé comme déterminant la solution du procès pénal.

Concernant une décision de retrait des points d'un permis de conduire, la Cour de Cassation a décidé que « si selon l'article 111-5 du code pénal, le juge pénal est compétent pour apprécier la légalité des actes administratifs, lorsque de cet examen, dépend de la solution du procès pénal, tel n'est pas le cas des textes organisant la mesure administrative de retrait des points du permis de conduire, laquelle ne présente pas le caractère d'une sanction pénale, et qui est sans incidence sur les poursuites exercées pour les infractions visées à l'article L11-1 du code de la route[1051]. De même en matière de plans de chasse, la Cour de Cassation décide que « les juridictions pénales ne sont pas compétentes pour interpréter les actes administratifs, règlementaires ou

[1049]Cass. Civ, 11 janvier 1995, MALIGE, JCP 199, IV p.118 n960
[1050] Cass. Civ, 26 juin 1996, ROCHE, Bull.civ 1996 n277
[1051] Cass. Civ, 11 juillet 1994, Bull criminel, 1994, n271

individuels et pour en apprécier la légalité que lorsque, de cet examen, dépend la solution du procès pénal qui lui est servis. La juridiction pénale n'est pas compétente pour apprécier la légalité d'un plan de clause individuel car, de cet examen ne dépend pas la solution des poursuites dirigées contre le titulaire du plan pour inobservation de ses prescriptions[1052] ».

Dans l'hypothèse où l'acte administratif concerne indirectement le procès pénal, l'acte peut avoir dans certains cas « une influence déterminante ». A notre sens, cette hypothèse doit être étudiée au cas par cas, en prenant en considération le degré d'influence de l'acte administratif en cause sur la solution du litige. Si l'influence est faible, la procédure de la question préjudicielle s'impose. En revanche, si l'influence est considérable, le juge pénal aura plein pouvoir d'interprétation et d'appréciation de la légalité. Le professeur René CHAPUS envisage ce cas où il considère « qu'il peut, en effet arriver que le jugement du procès se heurte à une difficulté sérieuse tenant à l'appréciation de la légalité d'un règlement administratif qui n'est pas un élément du procès … un tel règlement n'est évidemment de nature, ni à justifier les poursuites engagées ni à légitimer ce qui a été le comportement de la personne poursuivie. Se situant seulement dans le contexte des procès en cours, il va apparaitre aisément comme en étant détachable, et on comprendra qu'il y ait question préjudicielle …[1053] ».

L'article 111-5 du code pénal ne se présume que pour les actes administratifs unilatéraux. La Cour de Cassation a affirmé l'incompétence du juge pénal pour apprécier la validité d'un contrat administratif. Elle a jugé « que c'est à tort que la Cour d'Appel a … fondé sa décision sur l'article 111-5 du code pénal (pour se reconnaitre compétente pour apprécier la validité de contrats administratifs) alors que seuls les actes administratifs, règlementaires ou individuels entrent dans les prévisions de ce texte[1054] ». Mais la même cour estime que cette incompétence « ne fait pas obstacle à ce que les tribunaux judiciaires, chargés d'instruire ou de se prononcer sur les crimes et délits, caractérisent les divers éléments de l'infraction dont ils sont saisis[1055]». Est justifiée alors, la décision

[1052] Cass. Civ, 1er octobre 2002, Fédération départementale des chasseurs de la Nièvre, droit pénal 2003, comm 7
[1053] CHAPUS R, op. cit p.909
[1054] Cass. Civ, 25 septembre 1995, Bull. civ, 1995 n279
[1055] Ibidem

du juge pénal qui, saisi du délit de fournitures de prestations de pompes funèbres en violation de droits d'exclusivité conférés par une commune à un concessionnaire, se prononce sur la validité contestée par le prévenu du contrat de concession[1056].

II- La compétence du juge répressif en droit libanais

La compétence du juge répressif en droit libanais est gouvernée par l'article 770 du code pénal[1057] qui précise que « toute contravention aux règlements administratifs et communaux légalement faits, est sanctionné par prison jusqu' à trois mois et une astreinte de cent milles à six cent milles livres ou l'une de ces deux peines ».

Ce texte est similaire à l'ancien article 471.15° datant de 1832, du code pénal français punissant de peines de simple police les contraventions aux « règlements légalement faits ». Cette similitude de texte dans les deux systèmes juridiques, a provoqué sans doute une application similaire des principes jurisprudentiels par le juge répressif libanais.

Ainsi, la Cour de Cassation, dans une affaire relative à la construction d'un kiosque de légumes dont le propriétaire avait été condamné sur la base de l'article 770 du code pénal, au motif qu'il avait violé les règlements communaux, décide que « la violation de l'article 770 suppose l'existence d'un règlement administratif ou communal légalement fait, et il s'est avéré qu'il n'existe pas un règlement qui prohibe la construction d'un kiosque d'agriculture en plastique qui imposent certaines conditions qui auraient été violées…[1058] ».

Dans une autre affaire, relative à un permis de construire, la Cour de Cassation après avoir interprété les deux décisions administratives octroyant un permis de construire a jugé que « le requérant a violé les deux permis de construire datés du 14 mai 1998 et du 21 novembre 1998 qui contenaient l'obligation pour le requérant de se conformer aux règlements de construction et que la Cour d'Appel a bien jugé qu'il y avait violation de l'article 770 du code pénal[1059]. Il résulte de cet arrêt précité, que la cour a, à la fois,

[1056] Cass. Civ, 22 janvier 1997, DIAS DE LOMBA, Bull. civ, 1997 n27
[1057] Décret loi n340, 1 mars 1943 modifié par la loi n239 du 27 mai 1993
[1058] Cass. Crim. lib, 16 avril 2002, rec. HAMOURABI, jurisprudence judiciaire, publié sur le site HAMOURABI
[1059] Cass. Crim. lib, 27 juin 2002, rec. HAMOURABI, jurisprudence judiciaire, publié sur le site HAMOURABI

interprété un acte administratif individuel, qu'est le permis de construire et a, en même temps, fait application des règlements relatifs au secteur de la construction.

Dans un autre arrêt, la cour interprète le décret 8803/2002 relatif aux carrières et broyeurs en estimant qu'il doit y avoir un « enlèvement » de la matière en poudre pour qu'il y ait contravention au sens dudit décret[1060].

La jurisprudence libanaise n'offre pas en la matière, d'arrêts de principe posant des règles claires et précises comme la jurisprudence AVRANCHES et DESMARETS. On peut dire que tant qu'il n'existe pas un texte explicite sur le pouvoir du juge répressif en matière d'interprétation et d'appréciation de légalité des actes administratifs, comme c'est le cas avec l'article 111-5 du code pénal français, le juge répressif libanais doit à notre sens, appliquer le principe déjà dégagé par la jurisprudence française, d'autant que l'article 770 du code pénal est similaire à l'ancien article 471-15° de l'ancien code pénal français (qui est devenu sous la Vème République l'article R26-15° du code pénal) et que le Tribunal des Conflits français et la chambre criminelle de la Cour de Cassation ont élargi considérablement son application.

[1060] Cass. Crim. lib, 19 avril 2007, KAZANE, rec. SADER p.93 et Cass. Crim.lib, 5 février 2007, FREIJI, rec. SADER, p.45

Conclusion de la seconde partie :

A l'évidence, la compétence du juge judiciaire par accessoire se rencontre dans plusieurs domaines de l'action administrative. D'ailleurs la juridiction judiciaire joue un rôle essentiel dans les litiges relatifs aux services publics administratifs, industriels et commerciaux, ainsi qu'aux services publics judiciaires et sociaux. Cette compétence par accessoire du juge judiciaire touche également le domaine privé de l'administration. Au niveau des actes administratifs, le juge judiciaire a la compétence dans certains cas pour les interpréter, voire même pour apprécier leur légalité.

Le législateur interfère à son tour pour octroyer cette compétence au juge judiciaire dans des cas, qui, d'habitude, doivent relever de la compétence du juge administratif. Certes, cette compétence judiciaire n'élimine pas entièrement la compétence du juge administratif qui la conserve dans des cas particuliers. Cette diversité de compétence par accessoire, montre que le juge judiciaire a un rôle élémentaire et primordial dans des matières qui relèvent par nature de la compétence administrative. Si dans la compétence judiciaire par nature, en matière administrative, le juge administratif garde un rôle essentiel comme par exemple la protection des libertés individuelles et de la propriété privée, le juge judiciaire garde à son tour un large pouvoir dans la compétence administrative par nature. Cette équation figure également dans le système juridique libanais. Par un indéniable mimétisme, la jurisprudence libanaise adopte presque les mêmes principes dégagés par la jurisprudence française en la matière. Quelle que soit la forme de la compétence judiciaire en matière administrative (par nature ou par accessoire), il existe une vérité indiscutable qui est la présence forte du juge judiciaire en matière administrative. En dépit de cette vérité, la question primordiale qui s'impose à ce niveau est de savoir qu'il serait possible aujourd'hui d'écarter cette présence au profit de la seule et unique compétence du juge administratif français et libanais.

En outre, on doit noter qu'avec la transformation économique et sociale du monde contemporain et l'intervention successive du secteur privé dans le secteur public, ainsi que la multiplication des formes de services publics industriels et commerciaux, il est fort

probable que l’accessoire devient le principal dans le cas de la compétence judiciaire par accessoire.

CONCLUSION

En 1990, le professeur François TERRÉ, à l'occasion du bicentenaire de la loi des 16-24 août 1790, écrivait « il apparait qu'il n'y a pas en France de principe de séparation des autorités mais seulement un principe de dualité de celles-ci. Et cette histoire, ainsi comprise, mène aux sources de ce que les sociologues du droit appellent le phénomène juridique primaire. On voit bien alors comment, à partir d'un fonds originaire unique ou uniforme, le judiciaire se sépare, naît en quelque sorte de l'administratif par l'effet d'une sorte de parthénogenèse[1061] ».

Cette séparation du judiciaire n'a pas eu pour effet une interdiction totale d'intervenir dans les différents domaines de l'administration. Les critiques reprochées à la juridiction administrative tout au long de son histoire ont permis peut être au juge judiciaire de conserver compétence en matière administrative.

La première critique traditionnelle est qu'en présence d'une juridiction administrative, l'administration dispose d'un privilège de juridiction, ce qui ferait du droit administratif un droit inégalitaire au détriment du justiciable qui se voit jugé selon des règles différentes et moins avantageuses pour lui.

La seconde critique reposait sur le fait que les juges administratifs ne seraient pas indépendants. En effet, le juge administratif a souvent été accusé d'être proche de l'administration. De plus ce dernier, est du moins en France, un fonctionnaire recruté normalement par la voie de l'école nationale d'administration, et non pas un magistrat formé par l'école nationale de la magistrature, comme les magistrats. C'est ce statut de fonctionnaire qui, entre autres, renforce le lien entre le juge administratif et l'administration active. L'histoire de la jurisprudence administrative prouve que ces critiques ne tiennent pas. D'une part, la jurisprudence administrative démontre que si le droit administratif est inégalitaire, c'est au bénéfice des administrés. Le juge administratif prend toujours en considération l'infériorité de ces derniers dans leur relation à

[1061] TERRÉ F, Perspective et avenir du dualisme juridictionnel, AJDA 1990 p.595

l'administration. D'autre part, l'indépendance des juges administratifs a valeur constitutionnelle. En outre, il est indéniablement positif que les magistrats qui jugent l'administration la connaissent. D'ailleurs, c'est ainsi qu'historiquement le Conseil d'Etat français a construit le droit administratif français. Partant de là, il faut chercher la justification de la compétence judiciaire ailleurs. Il est plus conforme à la réalité voire à la logique d'affirmer que l'intervention du juge judiciaire dans les matières administratives repose sur des raisons d'opportunité et non pas sur le critique de la justice administrative. L'objectif est une meilleure et bonne administration de la justice. On ajoute à cela l'affirmation du Conseil Constitutionnel français dans sa célèbre décision de 1987 « Conseil de la concurrence » qu'il existe un domaine réservé par nature à la compétence du juge judiciaire. Quelle que soit la cause de l'immixtion du juge judiciaire dans les matières administratives, sa présence dans lesdites matières peut être par nature, ou par accessoire que ce soit en France ou au Liban.

Cependant, chaque étude de droit comparé exige d'identifier les éléments de ressemblance et de divergence dans les différents systèmes. Une analyse approfondie des deux jurisprudences a révélé, qu'il n'y avait pas, dans la quasi totalité des cas, au regard de leur proximité, matière à comparer entre les deux ordres juridictionnels français et libanais. Le juge administratif libanais se borne, dans la plupart de ses décisions, à une imitation aveugle de la jurisprudence française. Cette imitation pénètre toutes les matières administratives qui relèvent de la compétence judiciaire, qu'elle soit attribuée par nature ou par accessoire. Et dans les rares exceptions où il existe une différenciation entre les deux jurisprudences, cela est dû à un défaut d'actualisation voire à « une paresse » dans les recherches et non point à une propre initiative du juge administratif libanais. A titre d'exemple, on peut citer le cas des litiges relatifs aux agents de direction dans un service public industriel et commercial. La jurisprudence libanaise dans la plupart de ses décisions applique les principes dégagés par l'arrêt BOGLIONE de 1952 de la jurisprudence française et considère par ailleurs que les agents du service public industriel et commercial sont soumis à un régime de droit privé, à l'exception de ceux d'entre eux qui exercent la direction de l'ensemble du service en y incluant les membres du Conseil d'administration. Or on sait déjà que cette jurisprudence a été réduite par le célèbre arrêt « JALENQUES DE LABEAU » de 1957 qui limitait la compétence du juge

administratif aux seuls litiges naissant entre le service et le seul agent chargé de la direction de l'ensemble de l'établissement ainsi que le chef de la comptabilité lorsqu'il possède la qualité de comptable public. Un autre exemple pet être tiré du cas des dommages causés aux tiers lors d'une opération de police judiciaire. Le Conseil d'Etat libanais applique l'ancienne jurisprudence française et considère que le juge administratif est compétent en l'occurrence. En France, il est admis depuis l'arrêt « MASETTI » du 8 mai 1963 que la compétence en cas d'opération de police judiciaire reste toujours judiciaire même si le dommage est subi par un tiers.

En matière de voie de fait, la jurisprudence libanaise ne semble avoir aucune connaissance de la nouvelle définition de cette notion dégagée par la jurisprudence française. Le juge administratif libanais applique dans ses arrêts les plus récents, même ceux rendus en 2014, la définition traditionnelle de la voie de fait. Pourtant la jurisprudence française a depuis la décision Mme. B/Société ERDF du 17 juin 2013, élaboré une redéfinition étroite de la voie de fait. Ce défaut d'actualisation de la jurisprudence libanaise s'est avéré contagieux et a pénétré le domaine législatif. En matière d'interprétation et d'appréciation de la légalité des actes administratifs par le juge répressif, le texte toujours en vigueur est l'article 770 du code pénal libanais qui est une version traduite de l'ancien article R26-15° du code pénal français qui a été abrogé et remplacé par l'article 111-5 du nouveau code pénal et qui a élargi la compétence du juge pénal en la matière.

Certes, il ne s'agit pas de nier l'apport considérable de la jurisprudence française sur le système juridique tout entier du droit libanais, un apport sans lequel la justice administrative libanaise n'aurait certainement pas connu le succès qu'elle a eu tout au long de son existence.

Mais, si se référer à la jurisprudence française a eu pour impact d'enrichir le droit libanais. Le mimétisme de cette jurisprudence doit être absolument réfuté car il est de nature à détruire toute initiative voire même toute créativité du juge libanais.

L'exemple, par excellence, des conséquences fâcheuses de ce clonage est celui de la théorie de voie de fait. On a déjà montré qu'au Liban, il n'existe aucune justification légale

ni juridique de l'incompétence du juge administratif en la matière. Ni l'histoire, ni les textes, ni le statut même du juge administratif ne l'empêchent d'être un protecteur équivalent au juge judiciaire en matière de propriété privée et de liberté individuelle et pourtant, le Conseil d'Etat libanais, sans aucune motivation, continue aveuglement à appliquer la jurisprudence française et déclare son incompétence devant une atteinte grave à la liberté individuelle ou à la propriété privée. Cette déclaration d'incompétence n'est plus permise ni acceptable. Il convient d'inciter les juges administratifs libanais à ne plus décliner leur compétence à chaque fois qu'ils se trouvent en présence d'une atteinte grave à la propriété privée ou à une liberté individuelle.

Abstraction faite de cette problématique du mimétisme du droit public libanais, force est de constater que le juge judiciaire connait et a toujours connu des litiges intéressant l'administration. On peut toujours regretter ou contester cette insertion parfois profonde du juge judiciaire dans le système administratif, relever ses limites et ses insuffisances voire critiquer ces solutions, mais on ne peut nier son existence nécessaire à l'accomplissement d'une bonne administration de la justice.

D'ailleurs, si la « loi suprême », l'objectif principal est bien l'intérêt du justiciable, la compétence judiciaire en matière administrative est pleinement justifiée à condition toutefois qu'elle soit claire et stable[1062]. C'est ce qui conduisait Edouard LAFERRIÈRE à parler « de matières juridiques où la subtilité [est] plus nuisible et la mobilité moins permise que les questions de compétence. Les solutions qui leur sont données doivent être facilement comprises, parce qu'elles sont destinées à guider les justiciables, elles doivent être stables parce qu'elles tracent des règles aux juges et que ceux-ci seraient moins portées à les suivre s'ils voyaient leurs auteurs s'en affranchir eux-mêmes [1063]».

[1062] DRAGO R, Le juge judiciaire, juge administratif, RFDA 1990 p.71
[1063] LAFERRIÈRE E, Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux, op. cit préface p. XIII

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages

En français:

- AUBY Jean-Marie et DRAGO Roland, *Traité de contentieux administratif*, tome I, L.G.D.J 1984
- AUBY Jean-Marie et AUBY Jean-Bernard, *Institutions administratives*, Dalloz, 1ère édition
- CHAPUS René, *Droit du contentieux administratif*, Paris, Montchrestien, 13ème édition, 2008
- CHAPUS René, *Droit administratif général*, tome I, Montchrestien, 14ème édition, 2000
- CHAUVEAU Adolphe, *Principe de compétence et de juridiction administratives* édition 2841-1844
- DE LAUBADÈRE André et DELVOLVÉ Pierre, *Traité des contrats administratifs*, LGDJ 2eme édition, 1983
- GAUDEMET Yves, *Traité de droit administratif*, tome I, 16ème édition, 2001
- GOUR Claude-Gilles, *Le contentieux des services judiciaires et le juge administratif*, LGDJ 1960
- GUILLIEN Raymond et VINCENT Jean, *Lexique des termes juridiques*, 14ème édition, D, Paris 2003
- HAURIOU Maurice, *Précis de droit administratif et de droit public*, 11ème édition, SIREY, Paris 1927
- HUGLO Christian, *La pratique des référés administratifs devant le Tribunal administratif, la cour administrative d'appel et le Conseil d'Etat*, LITEC 1993
- KOECHLIN François, *Compétence administrative et compétence judiciaire de 1800 à 1830*, étude de jurisprudence, 1950
- LAFERRIÈRE Edouard, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, volume 2, 2ème édition, 1896

- DE LAUBADÈRE André, *Traité de droit administratif*, tome I, 8ème édition, 1980
- LICHÈRE François, *Droit des contrats publics*, 2ème édition, Collection Mémento, D 2014
- LICHÈRE François, Droit des contrats administratifs, 9ème édition LGDJ 2014
- LONG Marceau, WEIL Prosper, BRAIBANT Guy, DELVOLVE Pierre, GENEVOIS Bruno, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 18ème édition, 2011
- MELANGES, DRAGO Roland, *L'agent public et le droit des contrats*, 1996
- SANDEVOIR Pierre, *Etudes sur le recours de pleine juridiction*, LGDJ 1964

En arabe:

- ABDEL WAHAB Majzoub, *Droit administratif*, édition Halabi 2002, tome I
- BAZ Jean, *Traité de droit administratif*, 1971
- BAZ Jean, *Traité de droit administratif*, 1975
- EID Edward, *Le contrôle par la juridiction judiciaire des actes de l'administration*, 1973
- EL KHOURY SAADALLAH Youssef, *Droit administratif général*, tome I et tome II, 2007
- KYRAH M, *La théorie d'atteinte matérielle dans le droit administratif*, Dar el Nahda el Arabia, Cairo, 1964
- SERHAN Albert, AYOUB Ziad, GEMAYEL Youssef, *Droit administratif spécial*, 2010

Thèses

- AUBY Jean-Marie, *L'inexistence des actes administratifs*, thèse Paris, 1952
- DEBARY Michel, *La voie de fait en droit administratif*, thèse Paris, 1958
- DESGRANGES Eugène*, Essai sur la notion de voie de fait en droit administratif français*, thèse Poitiers, 1937
- GOYARD Claude, *La compétence des tribunaux judiciaires en matière administrative*, Montchrestien, 1962
- HOUSSOUN Sébastien, *Les conventions d'administration*, thèse LGDJ 2014
- KERKATLY Yehia, *Le juge administratif et les libertés publiques en droit libanais et français*, thèse Grenoble, 2013
- LAMARQUE Jean, *L'application du droit privé aux services publics administratifs*, Bordeaux 1960

Articles

- BACHELIER Gilles*, Le référé-liberté*, RFDA 2002
- BRETONNEAU Aurélie et LESSI Jean, *L'irrésistible ascension du référé*, AJDA 2014
- BRETONNEAU Aurélie et DOMINO Xavier, *La voie de fait mise au régime*, AJDA 2013 p.1568
- CARCASSONNE Guy, *Lois de validation*, AJDA 1980, p.602
- CHBIB Ziad, *La possibilité des décisions disciplinaires d'être attaqué devant le Conseil d'état*, article publié au RJA n414 p.33
- CHIDIAC Jean, *La règle de compétence dans les théories de l'emprise et de voie de fait*, recueil administratif 1962
- DE GLINIASTY Jeanne, *La voie de fait dans l'impasse*, les petites affiches 2013 n175
- DELVOLVÉ Pierre, *Référé-liberté et voie de fait*, RFDA 2013
- DRAGO Roland, *Le juge judiciaire, juge administratif*, RFDA 1990

- EVEILLARD Gweltaz et CARPI-PETIT Servane, *Domaine privé*, jurisclasseur administratif, volume 8, fasc. 409, 2013
- FITTÉ-DUVAL Annie, *Clauses légales de répartition des compétences*, JCA adm 2008 fasc. n1058
- GILBERT Simon, *L'immixtion du référé-liberté dans le champ de la voie de fait vers une perte de sens de la voie de fait*, droit adm, 2013 n3
- HOMONT André, *L'appréciation de la légalité des actes administratifs individuels par les tribunaux répressifs de l'ordre judiciaire*, JCP, 1951.956 p.39
- LESCLOUS Vincent**,** *L'appréciation des actes administratifs par le juge répressif*, JCP 1994
- MOREAU Jacques, *Police administrative et police judiciaire, recherche d'un critère de distinction*, AJDA 1963 p.18
- PICARD Etienne, *La contribution de la jurisprudence constitutionnelle à la théorie de la police administrative*, RFDA 1998 p.157
- RIGUAUD Jean, *Voie de fait*, D.1959, II, 1064
- ROUSSEAU Nicolas, *Référé-liberté vers la disparition de la voie de fait*, publié sur le site « chevaliersdesgrandsarrets.com »
- SLAMA Serge, *Le tribunal des conflits déshabille « la folle du logis »,* publié dans le site « combatsdroitshomme.blog.lemonde.fr »
- STILLMUNKES Josette, *La compétence des juridictions judiciaires à l'égard des actes administratifs*, JURIS ADM, 2011 p.7
- TERRÉ François, *Perspective et avenir du dualisme juridictionnel*, AJDA 1990
- VEDEL Georges, *La juridiction administrative compétente pour prévenir, faire cesser ou réparer la voie de fait administrative*, JCP 1950-I-851

Notes de jurisprudence

- Note CHEVALIER Jacques sur CCF 23 janvier 1987, *Conseil de la concurrence*, RDP 1957 p.3
- Note CARCASSONE Guy sur CCF 2 juillet 1980, *Lois de validation*, AJ 1980 p.480 et 602
- Note DELVOLVÉ Pierre sur l'arrêt *Commune de Chirongui*, du 23 janvier 2013 RFDA 2013 p.299
- Note DREYFUS Jean-David sur l'arrêt *Commune de Six-Fours-les-Plages*, du 23 mai 2011 AJDA 2011.1515
- Note GENEVOIS Bruno sur l'arrêt du CCF 23 janvier 1987, *Conseil de la concurrence*, RDP 1987 p.287
- Note GAUDEMET Yves sur l'arrêt CCF 23 janvier 1987, *Conseil de la concurrence* RDP 1987 p.1341
- Note HAURIOU Maurice sur l'arrêt *CADOT*, du 13 décembre 1898 D1891.3.41
- Note LEBOT Olivier sur l'arrêt *Commune de Chrirongui*, du 23 janvier 2013 JCPA 2013, n2048
- Note PAULIAT Hélène sur l'arrêt *Commune de Chirongui*, du 23 janvier 2013 JCPA 2013 n2047
- Note TERCINET Marcel-René sur l'arrêt *LAPORTA*, du 24 mars 1978 AJDA 1979 n10
- Note WALINE Marcel, sur l'arrêt *LEROUTIER*, du 23 avril 1942 D1942.117
- Note WALINE Marcel, sur l'arrêt *MISSA*, du 10 novembre 1961 RDP 1962 p.721

Conclusions sur les arrêts

- BOISSARD sur l'arrêt *Epoux ABDALLAH* du 2 février 2004, RFDA 2004 p.774
- CORNEILLE sur l'arrêt *RIGAULT* du 18 juin 1920, RDP 1922 p.95
- DAVID sur l'arrêt *BLANCO* du 8 février 1873, rec. p.61
- DELVOLVÉ sur l'arrêt *Dame LAMOTTE* du 7 février 195, RDP 1951 p.478
- DELVOLVÉ sur les arrêts *BAUD et NOUALEC* du 11 mai 1951, S 1952.3.13
- DERYS sur l'arrêt *Association AC* du 11 mai 2004, rec. p.197
- FOURNIER sur l'arrêt *VOSKRESENSKY* du 19 juillet 1965, AJDA 1965 p.605
- GAZIER sur l'arrêt *CARLIER* du 18 mai 1949, RDP 1950 p.172
- GAZIER sur l'arrêt *ROSAN GIRAR* su 31 mai 1957*,* rec. p.355
- GERVAIS sur l'arrêt *BARINSTEIN* du 30 octobre 1947, RDP 1948 p.291
- JOSSE sur l'arrêt *Action Française* du 8 avril 1935, rec. p.1226
- LAURENT sur l'arrêt *Union Syndicale des industries aéronautiques* du 16 novembre 1956, D1956 p.759
- MATTER sur l'arrêt *Bac d'ELOKA*, du 22 janvier 1921, S 1924.3.34
- MATTER sur l'arrêt *SEPTFONDS* du 16 juin 1923, D1924.3.41
- PICHAT sur l'arrêt *THÉROND* du 4 mars 1910, rec. p.493
- RIVET sur l'arrêt *Société des affréteurs réunis* du 23 mai 1924, S 1926.III.10
- ROMIEU sur l'arrêt *TERRIER* du 6 février 1903, rec. p.94
- ROUCHON-MAZERAT sur l'arrêt *Dame MELINETTE* du 11 juillet 1933, RDP 1933 p.427
- SÉGALAT sur l'arrêt *MONPEURT* du 31 juillet 1942, S 1942.III.37
- DE VABRES Donnedieu, sur l'affaire *FALCO et VIDAILLAC*, RDP 1953 rec. p.462

Table des arrêts cités

Arrêts du Conseil d'Etat français

- CEF, 23 avril 1807, DITTNER D, p.231
- CEF, 30 juin 1813, PINTEVILLE ROCHE, rec. p.459
- CEF, 18 avril 1821, MEURISSE ROCHE, rec. p.58
- CEF, 4 juin 1823, PEILLOU, rec. p405
- CEF, 21 septembre 1827, ROUSSEAU, rec. p.50
- CEF, 26 août 1835, CLAMONT ZUNTZ, rec. p.185
- CEF , 18 avril 1835, DIETSCH, S1835-II-503
- CEF, 6 mars 1848, LE MINTER de LECHELEC, rec. p.128
- CEF, 6 décembre 1855, ROTHSCHILD, rec. p.105
- CEF, 26 février 1869, PINARD, D.1869.3.74
- CEF, 21 janvier 1871, Préfet de la Seine, rec. p.5
- CEF ass, 5 mars 1876, LYON-CAEN, rec. p.472
- CEF, 19 janvier 1877, GILLES, rec. p.66
- CEF, 6 février 1903, TERRIER, rec. p.94
- CEF, 24 janvier 1905, L'HERBER, rec. p.60
- CEF, 21 décembre 1906, Syndicat du quartier Croix-de-Seguey-Tivoli, rec. p.969
- CEF, 4 mars 1910, THÉROND, rec. p.193
- CEF, 31 juillet 1912, Société des granites porphyroïdes DES VOSGES, rec. p. 989
- CEF, 9 mai 1913, BRUGES, rec. p.536
- CEF, 13 juin 1917, Association de défense des contribuables du TOUQUAT, rec. p.33
- CEF, 18 juin 1920, RIGAULT, RDP 1922 p.95
- CEF, 10 juin 1921, Commune de MONSEGUR, rec. p.573

- CEF, 6 janvier 1922, Compagnie générale des produits chimiques d'ALAIS, rec. p.20
- CEF, 19 mars 1922, LEGAL, rec. p.636
- CEF, 26 janvier 1923, DE ROBERT LAFRÉGEYRE, rec. p.67
- CEF, 30 novembre 1923, COUITÈAS, rec. p.789
- CEF, 23 février 1924, DUBOIS, rec. p.272
- CEF, 23 mai 1924, Société les affréteurs réunis, rec. p.498
- CEF, 22 janvier 1930, VILLION, rec. p.86
- CEF, 28 juin 1930, BERTIER, rec. p.237
- CEF, 26 juillet 1930, BENOIT, rec. p.480
- CEF, 3 juillet 1931, FRAINÉ, rec. p.737
- CEF, 24 juillet 1933, Banque CRONBACH, rec. p.863
- CEF, 21 juin 1935, MAUREAU, rec. p.701
- CEF, 20 février 1936, GRELOS, rec. p.260
- CEF, 18 juillet 1936, Epoux FAURE, rec. p.800
- CEF, 6 janvier 1937, MOYOT, rec. p.15
- CEF, 4 juin 1937, LHOME, rec. p.557
- CEF, 18 juin 1937, BRANDON, rec. p.608
- CEF, 18 décembre 1937, ROBIN, rec. p.1137
- CEF, 24 avril 1942, Air-France, rec. p.134
- CEF, 31 juillet 1942, MONPEURT, rec. p.239
- CEF, 6 novembre 1942, Veuve Saint-Martin/AVRANDIA, rec. p.305
- CEF, 22 janvier 1943, LENEVEU, rec p.18
- CEF ass., 2 avril 1943, BOUGUEN, rec. p.86
- CEF, 14 mai 1943, Commune de Joimille-le-port rec. p.122
- CEF, 26 avril 1944, JOUDIER, D 1944, rec. p.338
- CEF, 21 juin 1944, Société des établissements CRIMAL, rec. p.117
- CEF, 27 octobre 1944, HERLIN, rec. p.8
- CEF sect, 17 mars 1945, SOILIHI, rec. p.135
- CEF, 10 août 1945, Compagnie d'assurance La préservatrice, rec. p.179
- CEF, 9 novembre 1945, DEVAUX, rec. p.228

- CEF, 7 mars 1947, BECKRIGH, rec. p.750
- CEF Ass, 7 novembre 1947, Alexis et Wolf, rec. p.416
- CEF, 12 mars 1948, BARDET, rec. p.130
- CEF, 18 juin 1948, VINCENT, rec. p.279
- CEF, 9 juillet 1948, BOURGADE, rec. p.33
- CEF, 7 novembre 1948, ALEXIS et WOLF, D.1948 p.472
- CEF ass., 27 mai 1949, VERON-REVILLE, rec. p.256
- CEF, 8 juin 1949, CONTAMINE, rec. p.272
- CEF ass, 24 juin 1949, Consorts LECONTE, rec. p.307
- CEF, 30 juillet 1949, Dame de PALLE, rec. p.411
- CEF, 18 novembre 1949, CARLIER, RDP 1950, rec. p.490,
- CEF, 18 novembre 1949, Delle. MINEUR, rec. p.492
- CEF, 2 décembre 1949, Dame LE BRIS, rec. p.521
- CEF, 24 février 1950, Dame DUMESNIL, rec. p.112
- CEF, 28 juin 1950, Veuve EUGNIARD, rec. p.750
- CEF, 30 juin 1950, MASSONAUD, rec. p.400
- CEF, 29 juillet 1950, Comité de défense des libertés professionnelles des experts comptables brevetés par l'Etat, rec. p.1492
- CEF, 20 octobre 1950, STEIN, rec. p.585
- CEF sect., 16 janvier 1951, Société anonyme MINIER, rec. p.49
- CEF ass., 7 février 1951, Dame LAMOTTE, RDP 1952 p.478
- CEF, 11 mai 1951, BAUD, rec. p.269
- CEF, 30 mai 1951, SEMÈ, rec. p.297
- CEF, 7 juin 1951, Dame NOUALEK, rec. p.637
- CEF, 23 juin 1951, rec. C.C. p.1987
- CEF sect., 25 janvier 1952, BOGLIONE et autres, rec. p.55
- CEF ass, 1 février 1952, GROMB, rec. p.79
- CEF, 5 mars 1952, Veuve GUERREAU rec. p.150
- CEF, 27 mars 1952, Dame de la MURETTE, D.1954 p.291
- CEF, 5 mai 1952, Syndicats autonomes des policiers en civil, rec. p.168
- CEF sect, 18 mai 1952, Dame MOULIS, rec. p.277

- CEF, 23 mai 1952, rec. p.278
- CEF, 15 juin 1952, Caisse interprofessionnelle d'allocations familiales de LOIRET, rec. p.340
- CEF, 1 juillet 1952, DEBRIEU, rec. p.372
- CEF, 2 juillet 1952, Union coopérative de ventes des associations agricoles du Loir-et-Cher, rec. p.352
- CEF, 7 novembre 1952, Ville et hospices De DIGNIÈ, rec. p.453
- CEF, 19 décembre 1952, Ville de Toulouse, rec. p.590
- CEF, 16 janvier 1953, Veuve BARBIER, rec. p.18
- CEF sect, 23 janvier 1953, AVRIL, rec. p.32
- CEF, 17 avril 1953, PINGUET, rec. p.177
- CEF ass., 26 juin 1953, DORLY, rec. p.326
- CEF, 13 novembre 1953, VIDAL, RFDA 1954 n6
- CEF, 12 décembre 1953, DE BAYO, rec. p.544
- CEF, 5 février 1954, EL HAMIDIA rec. p.90
- CEF, 15 juillet 1954, Société aciéries ST.FRANCOIS, rec. p.482
- CEF, 1 octobre 1954, Delle. COSTIER, rec. p.464
- CEF, 8 décembre 1954, AUQUIER, rec. p.655
- CEF sect., 17 décembre 1954, GRONY, rec. p.674
- CEF, 7 juin 1955, VOLLAT VERMEN, rec. p.8
- CEF, 8 juillet 1955, DE MANE, rec. p.402
- CEF, 19 décembre 1955, Epoux MILLIET, rec. p.797
- CEF, 3 février 1956, FONTBONNE, rec.45
- CEF, 8 février 1956, CHANRELLE, rec. p.16
- CEF, 20 avril 1956, Société les quatre frères, rec. p.160
- CEF, 26 juin 1956, TCA, p.95
- CEF, ass, 11 juillet 1956, Amicales des Annamites de Paris, rec. p.317
- CEF ass, 16 novembre 1956, Union syndicale des industries aéronautiques
- CEF, 28 janvier 1957, CLERC, rec. p.856
- CEF sect., 8 mars 1957, JALENQUES de LABEAU, rec. p.151
- CEF, 15 mars 1957, DELOFFRE, rec. p.75

- CEF, 31 mai 1957, BALPÉTRÉ, rec. p.355
- CEF, 31 mai 1957, ROSAN GIRARD, rec. p.355
- CEF, 10 juillet 1957, Delle. DEMANGEON, rec. p.1237
- CEF sect, 11 octobre 1957, Commune de GIRY, AJDA 1957 rec. p.460
- CEF, 8 novembre 1957, Dame BARTHEL WEGMAN, rec. p.595
- CEF sect, 20 décembre 1957, BONNARDE, rec. p.698
- CEF, 10 janvier 1958, GOURMAY, rec. p.21
- CEF, 7 février 1958, GROSLIERE, rec. p.77
- CEF, 7 mars 1958, Epoux SPETER, rec. p.352
- CEF sect, 25 avril 1958, Veuve BABAZA, rec. p.228
- CEF, 2 mai 1958, MARDIN CAILLE, rec. p.254
- CEF sect, 5 décembre 1958, Union des pêcheurs à la ligne de GRENOBLE, rec. p.620
- CEF, 21 janvier 1959, BENZI, rec. p.50
- CEF sect., 22 janvier 1960, GLADIEU et autres, rec. p.52
- CEF, 22 février 1960, Société X, JCP 1960.II.11790
- CEF, 12 mai 1960, Compagnie l'union, rec. p.773
- CEF, 22 juin 1960, EVERNON, AJ 1961.II.39
- CEF, 18 novembre 1960, BRECHET, rec. p.639
- CEF ass, 2 décembre 1960, RUBIN, rec. p.668
- CEF, 21 décembre 1960, FAVIER, rec. p.720
- CEF sect., 13 janvier 1961, Département du Bas-Rhin, rec. p.38
- CEF, 15 février 1961, WERQUIN, RDP 1961 p.321
- CEF, 8 avril 1961, KLEIN, rec. p.216
- CEF, 21 avril 1961, Dame AGNESI, rec. p.253
- CEF sect, 13 juin 1961, MAGNIER, rec. p.32
- CEF, 13 juillet 1961, JOBARD, rec. p.489
- CEF, 13 octobre 1961, Etablissement COMPAGNON-REY, rec. p.567
- CEF, 27 octobre 1961, Caisse primaire sécurité sociale MULHOURÉ/KORMAN, rec. p.602
- CEF, 10 novembre 1961, MISSA, rec. p.636

- CEF ass, 24 novembre 1961, Electricité de Strasbourg/SCHAH, rec. p.660
- CEF, 23 février 1962, PICARD, rec. p.121
- CEF, 30 mars 1962, Association nationale de la Meunerie, rec. p.233
- CEF, 5 mai 1962, Ville de LYON, rec. p.131
- CEF, 7 décembre 1962, RUBIN de SERVENS, rec. p.143
- CEF sect, 8 mars 1963, MOSETTI, rec. p.148
- CEF, 17 avril 1963, FALCO et VIDAILLAC, rec. p.175
- CEF, 8 mai 1963, MASETTI, rec. p.148
- CEF, 28 juin 1963, NARCY, rec. p.401
- CEF, 10 juillet 1963, Dame MONTAGNE, rec. p.426
- CEF, 2 octobre 1963, BELLEY, rec. p.424
- CEF sect., 25 octobre 1963, COMPAGAIN, rec. p.504
- CEF, 13 mars 1964, BAYON, rec. p.860
- CEF, 17 avril 1964, Commune d'Arcueil, rec. p.220
- CEF, 17 août 1964, THIERS, rec. p.932
- CEF, 19 juillet 1965, AJDA 1965 p.605
- CEF, 13 octobre 1965, TABORSKI, rec. p.102
- CEF, 27 octobre 1965, Compagnie d'assurance générale, rec. p.1965
- CEF, 29 octobre 1965, DAME BEY, rec. p.565
- CEF sect, 17 juin 1966, FARI, rec. p.403
- CEF, 4 novembre 1966, AJDA 1967, p.40
- CEF, 2 décembre 1966, Société France reconstruction, rec. p.635
- CEF section, 10 mai 1967, DENOYEZ et CHORQUES, rec. p.714
- CEF, 26 mai 1967, Syndicat national des pilotes de ligne, rec. p.731
- CEF sect., 24 novembre 1967, Delle. LABAT, rec. p.444
- CEF sect., 15 décembre 1967, LEVEL, rec. p.501
- CEF section, 26 janvier 1968, Mme. MARON, p.69
- CEF, 19 avril 1968, Conseil départemental de la Corsée de l'ordre des médecins, rec. p.246
- CEF, 12 juin 1968, SÉNÈGRE, rec. p.305
- CEF, 12 juin 1968, LENORNAND, rec. p.893

- CEF, 4 octobre 1968, Ministre de la justice/RAULT
- CEF, 14 mars 1969, Ville PERPIGNAN, rec. p.156
- CEF, 4 juillet 1969, Ordre des avocats à la Cour de Paris, rec. p.358
- CEF ass., 12 juillet 1969, L'ETANG, rec. p.388
- CEF, 10 octobre 1969, AJDA, 1969 n699
- CEF, 15 octobre 1969, Association CAEN-DEMAIN, rec. p.435
- CEF, 17 avril 1970, DALAN MOUHANAD LAZA, rec. p.257
- CEF, 10 janvier 1971, KALKOUSKI, rec. p.248
- CEF, 20 juillet 1971, Consorts BOLUSSET, rec. p.532
- CEF sect., 12 novembre 1971, rec. p.679
- CEF, 19 novembre 1971, Delle. LEDUC, rec. p.688
- CEF, 3 mai 1972, AJDA 1973, p.143
- CEF, 20 octobre 1972, MARABOUT, rec. p.664
- CEF sect, 1 décembre 1972, Delle. OBREGO rec. p.75
- CEF sect, 19 juin 1973, Société d'exploitation électrique de la rivière du Sant, rec. p.48
- CEF sect, 16 novembre 1973, Commune de Montagnard-LE-BLANC, rec. p.651
- CEF sect, 30 novembre 1973, Mme. ELIE, rec. p.678
- CEF, 1 février 1974, Commune d'HOUILLE, rec. p.78
- CEF ass, 2 mars 1974, LINNÉ, rec. p.89
- CEF, 20 mars 1974, BOUGES, rec. p.142
- CEF, 22 mars 1974, LA MONACO, rec. p.204
- CEF, sect, 10 mai 1974, DENOYEZ et CHORQUES, rec. p.714
- CEF, 12 juin 1974, ville DREUX, rec. p.382
- CEF, 26 juin 1974, Association des individuels de France, rec. p.768
- CEF, 8 novembre 1974, Association nationale des avoués en France, rec. p.543
- CEF, 20 novembre 1974, Dame MANROT LE GOARNIC, rec. p.572
- CEF, 31 janvier 1975, Consorts FICHON LAVARD, rec. p.78
- CEF ass., 31 janvier 1975, VOLFF EXERTIER, rec. p.70 et p.74
- CEF, 3 mars 1975, COURIERE et autres, rec. p.165
- CEF, 25 juin 1975, Société l'entreprise industrielle, rec. p.386

- CEF, 25 juillet 1975, DAME COTTEREAU, rec. p.442
- CEF, 1 octobre 1975, Administration générale de l'assistance publique, rec. p.488
- CEF, 23 juillet 1976, DVOULEY, rec. p.348
- CEF, 1 décembre 1976, Association des concubins et concubines de France, rec. p.520
- CEF, 6 juillet 1977, COURTECAISSE, rec. p.949
- CEF, 24 mars 1978, LAPORTA, rec. p.159
- CEF, 16 juin 1978, BERTIN, rec. p.115
- CEF, 16 novembre 1979, GERARD, rec. p.665
- CEF, 7 décembre 1979, JACQUEL C, rec. p.654
- CEF, 20 janvier 1980, ville de Paris, rec. p.55
- CEF, 20 juin 1980, DOUEN, rec. p.180
- CEF, 15 décembre 1980, D1981, IR.110
- CEF, 9 janvier 1981, BOUVET, rec. p.4
- CEF, 6 février 1981, BANDIT, rec. p.53
- CEF, 18 mai 1981, Consorts FERRAN, rec. p.148
- CEF sect., 6 juin 1981, Melle. BAUDET, rec. p.53
- CEF sect, 9 octobre 1981, SUBRAMANIAN SEHRAM, rec. p.363
- CEF, 16 octobre 1981, rec. p.313
- CEF, 10 mars 1982, DUPORT de LORRIEL, rec. p.564
- CEF, 19 mars 1982, Dame RANCHOUP, D 1983, p.133
- CEF, 16 avril 1982, Ministre de l'intérieur/BANJOURA, rec. p.278
- CEF, 19 mai 1982, VOBRECHT, rec. p.563
- CEF, 26 juillet 1982, GUICHENNE, rec. p.499
- CEF, 23 février 1983, CLEMENT, rec. p.81
- CEF, 23 mars 1983, Société Bureau Veritas, rec. p.133
- CEF, 22 avril 1983, LASPORTE, rec. p.225
- CEF, 20 janvier 1984, Société civile du domaine de BERNET, rec. p.12
- CEF, 28 février 1984, Ministère de l'armée/KANKOVSKY, rec. p.154
- CEF, 23 mai 1984, Mme. MERCIER, DA 1984 n328
- CEF, 2 juillet 1984, RJA n1 p.200

- CEF, 11 juillet 1984, Société industrielle SAINT ROUEN, Droit fiscal 1984, com. p.1866
- CEF, 7 décembre 1984, Centre d'études moins avancées, rec. p.423
- CEF, 20 mars 1985, LELEU, RDP 1985 p.1407
- CEF, 6 décembre 1985, M.DELANNAY rec. p.536
- CEF, 20 décembre 1985, IRISSON, rec. p.648
- CEF, 25 juin 1986, CURTAL, rec. p.1172
- CEF, 11 juillet 1986, FRANCOIS, rec. p.202
- CEF, 25 juillet 1986, Epoux DJEBLAR, rec. p.214
- CEF, 13 octobre 1986, VERGNE, rec. p.443
- CEF, 31 octobre 1986, ROLAND, JCP 1982, 4eme partie p.123
- CEF, 23 janvier 1987, AJDA 1987 p.315
- CEF sect, 13 mars 1987, BAUHAIN, rec. p.95
- CEF, 3 avril 1987, RDP 1987 p.1379
- CEF ass, 8 avril 1987, PELTIER, rec. p.228
- CEF, 13 mai 1987, BUAN, DA 1987, rec. p.389
- CEF, 16 octobre 1987, DE VIGUONIE, rec. p.637
- CEF, 20 janvier 1988, SCI, la colline, rec. p.21
- CEF, 15 avril 1988, MICHELIX, rec. p.142
- CEF, 20 juin 1988, SCI la colline rec. p.22
- CEF ass., 1 juillet 1988, BILLARD et VOLLE, rec. p.268
- CEF sect, 11 juillet 1988, rec. p.293
- CEF, 31 mai 1989, Mme. MAZAURIN, rec. p.714
- CEF, 23 juin 1989, Consorts KINTZ, rec. p.845
- CEF, 10 juillet 1989, Régie départementale des passages d'eau de la Charente-Maritime, RFDA 1991, rec. p.180
- CEF, 18 octobre 1989, Dame BROUSSE, AJDA, 1990, p.54
- CEF, 15 mars 1990, Mme. DECLERCK, rec. p.965
- CEF, 21 mars 1990, Commune de la Roque d'Anthéron, rec. p.74
- CEF, 29 juin 1990, Consorts MARQUASSUZAA, JCP 1990, p.279
- CEF, 20 juillet 1990, VILLE de MELUN, rec. p.220

- CEF, 8 août 1990-10/255 R n66644 publié sur www.legifrance.gouv.fr
- CEF sect., 14 octobre 1990, Association Saint-Pie-v et Saint Pie-x de l'orléanais, rec. p.285 n969
- CEF, 18 octobre 1990, AJDA 1990 p.54 et s
- CEF sect, 9 novembre 1990, THÉRON, rec. p.313
- CEF, 12 novembre 1990, MAHLER, rec. p.321
- CEF, 25 janvier 1991, Confédération nationale des associations des familles catholiques rec. p.30
- CEF, 22 mars 1991, Société assurance mutuelle accidents, rec. p.101
- CEF, 19 avril 1991, Epoux DENARD, RFDA 1992 p.65
- CEF, 27 mai 1991, ALTIPARMAKIAN, RFDA 1992 p.249
- CEF, 11 juillet 1991, Commune de SAINT-CREPIN, RDF 1992 p.1182
- CEF, 9 octobre 1991, Sarl EDLERS international, DA 1991
- CEF sect, 4 novembre 1991, Epoux HAPART, rec. p.361
- CEF sect., 10 avril 1992, SARL HOFNILLER, rec. p.159
- CEF, 11 mai 1992, Société office MARAICHER FRUITER rec. p.485, RFDA 1992, rec. p.766
- CEF, 28 décembre 1992, Association profession des magistrats, rec. p.1012
- CEF, 19 mai 1993, Mme. SCHERRER, rec. p.319
- CEF, 2 mai 1994, Mlle. B
- CEF sect, 4 novembre 1994, KORBER, rec. p.489
- CEF, 18 novembre 1994, SAUVI, AJDA 1995, p.255
- CEF, 12 avril 1995, Madame KNUDEN, rec. p.161
- CEF, 5 mai 1995, MULLER, rec. p.714
- CEF, 19 mai 1995, Association professionnelle des magistrats, rec. p.683
- CEF, 25 septembre 1995 GOBERT, rec. p.690
- CEF, 8 novembre 1995, FERRON, Droit administratif 1995, p.766
- CEF, 5 mai 1996, Elections cantonales de LURE-SUD rec. p.443
- CEF, 6 mai 1996, FORMERY, rec. p.150
- CEF, 9 octobre 1996, FRETTE, rec. p.390
- CEF, 3 mai 1997, sect. Commune de Four gérables, rec. p.393

- CEF, 12 décembre 1997, DELISSIER, rec. p.811
- CEF sect, 29 décembre 1997, Commune Arceuil, rec. p.512
- CEF sect, 6 janvier 1998, Manufacture française chaussures ERAM, rec. p.15
- CEF, 14 janvier 1998, époux FORMUNALD, rec. p.306
- CEF, 11 mars 1998, Ministre de l'intérieur contre Madame AUGERE rec. p.676
- CEF, 6 avril 1998, Commune urbaine de Lyon, rec. p.132
- CEF, 3 juin 1998, Commune Saint-Palais-sur-Mer, rec. p.897
- CEF, 30 juin 1998, Dame BETHET et DOUAN, rec. p.94
- CEF ass, 3 juillet 1998, SMA, rec. p.267
- CEF, 12 mars 1999, Comité de défense de VINGRAU, rec. p.348
- CEF, 7 juin 1999, OPHCM ARCEUILL-GENTILLY, RFDA 1999 p.829
- CEF, 28 juillet 1999, Juris-Data, n1999-051068
- CEF, 5 juillet 2000, Chevalier, Droit administratif p.209
- CEF, 15 décembre 2000, WERBREVY, Juris-Data n2000-061638
- CEF ord. réf, 9 janvier 2001, DEPERTHES, n228928
- CEF, ord. réf, 12 janvier 2001 Mme. HYACINTHE, RJA 2001 p.589
- CEF, 9 février 2001, MALBEAU, rec. p.54
- CEF ord. réf, 24 février 2001, TIBERI, RFDA 2001 p.629
- CEF sect., 28 février 2001, CASANOVA, RFDA, p.399
- CEF, 12 mars 1999, Comité de défense de VINGRAU, rec. p.348
- CEF, ord, 23 mars 2001, Société LIDL, rec. p.154
- CEF ord.ref, 26 mars 2001, Association Radier 2 couleurs n231736
- CEF ord réf., 2 avril 2001, Ministère de l'intérieur/Consorts MARCEL, n231965
- CEF, 6 avril 2001, DJERRAR D.2002-I-1447
- CEF ord réf, 1 août 2001, MEDIEVAL, rec. table p.1127
- CEF ord. réf, 10 août 2001, Association La Mosquée n237004
- CEF ord. réf., 21 août 2001, Mme. MANIFOLD, rec. n237385
- CEF, 11 octobre 2001, M.TABIBOU rec. p.1447
- CEF ord.ref, 22 octobre 2001, GONIDEC, n239165
- CEF sect., 30 octobre 2001, Ministre de l'intérieur/Mme TLIBA
- CEF, 7 novembre 2001, VOILQUIN, Juris-Data, n2001-063133

- CEF ord réf, 8 novembre 2001, KAIGISIZ, rec. p.545
- CEF ord. réf, 12 novembre 2001, Ministre de l'intérieur/Mme. BECHAR, n239794
- CEF ord réf, 12 novembre 2001, Ministre de l'intérieur/Mme. FARCHAUD, rec. CE tables
- CEF, 25 mars 2002, SCI STEPHAUR et autres, AJDA 2002 p.381
- CEF, 17 mai 2002, M.HASSAN, affaire n240284/ www.legifrance.gouv.fr
- CEF, ass, 12 avril 2002, PAPON, rec. p.139, RFDA 2002.582, GAJA op. cit. p.830
- CEF, 29 juillet 2002, Société CEGEDIM, droit adm, 2002, com. 173
- CEF ord. réf, 16 septembre 2002, Société EURL « la cour des miracles », rec p.314
- CEF, 29 janvier 2003, Commune de CLAUS, publié sur www.legifrance.gouv.fr
- CEF, 19 février 2003, Commune Prinelles, JCPA p.475
- CEF, 25 mars 2003, Ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales/M et Mme. SULAIMANOV, rec. p.146
- CEF sect, 20 juin 2003, STILINOVIC, rec. p.258
- CEF, 3 décembre 2003, Juris-Data, n 2003-066254
- CEF, 2 février 2004, Abdallah/Collectivité départementale de Mayotte, rec. p.15, RFDA 2004 p.712
- CEF, 27 février 2004, M.BRUNE, affaire n257067 www.legifrance.gouv.fr
- CEF, 11 mai 2004, Association AC, rec. 197, conclusion DERYS
- CEF, 8 juillet 2005, DE MONTGOLFIER, rec. p.232
- CEF, 26 octobre 2005, PINGUET et autres rec. p.442
- CEF, 4 novembre 2005, Ville de DIJON, rec. p.772
- CEF, 5 décembre 2005, Commune PONTOY, rec. p.595
- CEF sect., 10 mars 2006, CARRE PIERRAT, rec. p.136
- CEF, 28 avril 2006, SCI FERRAND, n276480
- CEF, 2 octobre 2006, Commune MAGNY-EN-VEXIN/THOMASSIN, AJDA p.1865
- CEF, 21 décembre 2006, Hospices civils LYON, rec. p.782
- CEF, 11 janvier 2007, Mme. LEPAGE, rec. table p.1013 et 1014
- CEF, 15 février 2007, Syndicat agglomération nouvelle OUEST-PROVENCE
- CEF, 22 février 2007, rec. p.92

- CEF, 4 juin 2007, PETITPAS, rec. p.234
- CEF, 5 octobre 2007, Société UGC-CINECITÉ, rec. p.418
- CEF, 14 novembre 2008, EL SHENNAWY, DA 2009 n11
- CEF, 11 décembre 2008, CHANTAL PERREAU-POLIER, rec. p.852
- CEF, 11 février 2010, M.BORRO et autres, rec. p.18
- CEF, 14 février 2010, Moulin et autres, rec. p.20
- CEF, 12 mai 2010, ALBERGIO, rec. table 694 et AJDA 2010 p.2057
- CEF, 23 juillet 2010, Syndicat national de la magistrature et Mme. TREBACY, RDP 2011, p.556
- CEF, 19 novembre 2010, ONF, AJDA 2011 p.281
- CEF, 15 avril 2011, Garde des Sceaux, ministre de la justice et des libertés/M. RILAILLY, AJ 2011 p.1507
- CEF, 23 mai 2011, Commune de Six-Fours-les-Plages, AJDA, 2011
- CEF ass, 19 juillet 2011, PATRICIA A, AJDA p.1460 n294852
- CEF, 23 janvier 2013, Commune de CHIRONGUI, AJDA 2013 p.788
- CEF ord réf, 23 janvier 2013, JCP, 2013 n2047
- CEF, 23 janvier 2013, Commune de CHIRONGUI, JCP adm. 2013, 2047
- CEF ord, 10 janvier 2014, AJDA 2014 p.79
- CEF, ord, 19 mars 2014, M.MUHAMMET IBRAHIM, AJDA 2014 p.653
- CEF, ord, 27 mars 2014, Ministre de l'intérieur/Association FALUN GOVY France, AJDA 2014 p.711

.

Arrêts du Tribunal des Conflits français

- TCF, 20 mai 1850, MANOURY, rec. p477
- TCF, 26 mai 1854, MORITZ, rec. p.708
- TCF, 8 février 1873, BLANCO, D. 1873.3.17
- TCF, 13 mars 1875, LACOMBE rec. p.896
- TCF,12 novembre 1881, PEZET, rec. p.883,
- TCF, 13 décembre 1884, NEVEUX, rec. p.910
- TCF, 28 novembre 1891, ESTABLE rec. p.713
- TCF, 15 février 1893, L'HOSPITALIER, rec. p.182
- TCF, 23 novembre 1894, rec. p.625
- TCF, 26 juin 1897, Préfet de l'AISNE, rec. p.499
- TCF, 2 décembre 1902, rec. p.713
- TCF, 16 mars 1904, Dame LACOSTE, rec. p.388
- TCF, 24 décembre 1904, Consorts MONTLAUR, rec. p.888
- TCF, 29 février 1908, FEUTRY rec. p.209
- TCF, 4 juin 1910, Compagnie d'assurance LE SOLEIL, rec. p.446
- TCF, 25 mars 1911, ROUZIER, D 1912, III.1
- TCF, 1 mai 1920, TEGLIER, rec. p.143
- TCF, 22 juin 1922, Société commercial de L'Ouest Africain, rec p.92
- TCF, 26 juillet 1922, GASTIN rec. p.651
- TCF, 16 juin1923, SEPTFONDS, S.1923-III-42
- TCF, 16 juin 1923, rec. p.501
- TCF, 16 juin 1923, rec. p.498 D.1924-3-41
- TCF, 11 juillet 1927, RIVEIL, RDP 1928, p.318
- TCF, 19 juillet 1927, Veuve FOURNIER, rec. p.1113
- TCF, 27 octobre 1931, PANIER, rec. p.1173
- TCF, 8 mai 1933, ROSAY, rec. p123
- TCF, 11 juillet 1933, Dame MELINETTE, rec. p.1237
- TCF, 16 décembre 1933, Commune de BRAZES, SIREY, 1934.II.36

- TCF, 4 juillet 1934, CURÉ de REALMONT, rec. p 1247
- TCF, 14 janvier 1935, THÉPAZ, rec. p.224 GAJA op. cit p.289
- TCF, 8 avril 1935, Action Française, rec. p.1226
- TCF, 27 octobre 1937, Société PANNIER, rec. p.1173
- TCF, 14 novembre 1938, BAUDEAN, S 1940 -III p.20
- TCF, 4 juin 1940, Société SCHNEIDER, rec. p.248
- TCF, 7 octobre 1941, Melle DEMADNIA, précité
- TCF, 17 mars 1942, Société RIVOLI-SEBASTOPEL, D.1949 p.209
- TCF, 20 mars 1943, Société béthunoise éclairage et énergie et d'Inchon, rec. p.329
- TCF, 30 mars 1943, Société béthunoise éclairage et énergie électrique/PINCHAR, rec. p.232
- TCF, 18 décembre 1943, Etat français/CHOUARD, rec. p.325
- TCF, 12 juillet 1944, GODET, rec. p.206
- TCF, 17 février 1947, Consorts PERRIN D.1947 p.135
- TCF, 30 octobre 1947, BARINSTEIN, rec. p.511
- TCF, 13 décembre 1947, HILAIRE D, 1948, I-62
- TCF, 17 juin 1948, Manufacture de velours et peluches et société VELVETIA/Etat, rec. p.513
- TCF, 17 juin 1948, BRETEAU, rec. p.515
- TCF, 17 juin 1948, Société ciments de Domme, rec. p.515
- TCF, 9 décembre 1948, Delle. URBAN, rec. p.521
- TCF, 10 février 1949, CRIS, rec. p.590
- TCF, 10 février 1949, ROUBARD, rec. p.591
- TCF, 17 mars 1949, Société de l'hôtel du vieux Beffroi, rec. p.592
- TCF, 12 mai 1949, Epoux DARIES rec. p.599
- TCF, 30 juin 1949, NAGIER, D 1949-III p.394
- TCF, 30 juin 1949, VERNET et ARNOUX, rec. p.605 et 606
- TCF, 21 juillet 1949, TRANCHANT et DOYER, rec. p.609
- TCF, 2 février 1950, GAUFFRETEAU, rec. p.651
- TCF, 23 mars 1950 Consorts MARTIN-ROUILHES, rec. p.656

- TCF, 31 mai 1950, Delle. GAVILLET, rec. p.658
- TCF, 26 juillet 1950, PONZEVERA, rec. p.649
- TCF, 3 novembre 1950, Consorts CRUDICELLI, rec. p.534
- TCF, 1 décembre 1950, BAILLY, rec. p.672,
- TCF, 7 juin 1951, Dame NOUALEK, rec. p.637
- TCF, 5 juillet 1951, AVRANCHES et DESMARETS, rec. p.638
- TCF, 22 novembre 1951, Demoiselle MINEUR, rec. p.647
- TCF, 24 janvier 1952, Syndicat CGT des mineurs de MOLIÈRES rec. p.615
- TCF, 27 mars 1952, Dame de la Murette, rec. p.416
- TCF, 27 mai 1952, CLEMENT et GUINET, rec. p.626
- TCF, 27 novembre 1952, Préfet de la GUYANE, rec. p.642, GAJA op.cit p.439
- TCF, 24 janvier 1953, Etat et syndicat CGT de mineurs de MOLIERE rec. p.615
- TCF, 9 juillet 1953, NARDON, rec. p.591
- TCF, 30 novembre 1953, VALLOIS, rec. p.594
- TCF, 19 mai 1954, Société Planche et compagnie rec. p.705
- TCF, 26 mai 1954, MORITZ, rec. p.708
- TCF, 24 juin 1954, Dame GALLAND, rec. p.717
- TCF, 22 janvier 1955, NALIATO, rec. p.614
- TCF, 22 janvier 1955, RIVAL/ Etat rec. p.613
- TCF, 27 juin 1955, Veuve BARBIER, rec. p.624
- TCF, 6 février 1956, SAUVY, rec. p.586,
- TCF, 20 mars 1957, AUGER, DA 1951 n142
- TCF, 11 octobre 1957, commune de GRIGNY, rec. p.524
- TCF, 13 janvier 1958, Delle. BERY rec. p.789
- TCF, 19 mai 1958, LEBERT AJDA 1958, § 414
- TCF, 3 novembre 1958, DAME de CHABARET, rec. p.289
- TCF, 10 décembre 1959, RANDON, rec. p.952
- TCF, 13 juin 1960, DOUEB, rev. adm, 1960 p.576
- TCF, 14 novembre 1960, Société anonyme commerciale et agricole rec. p.868
- TCF, 12 janvier 1961, ROLAND, rec. p.866
- TCF, 12 juin 1961, ADAM, rec. p.869

- TCF, 5 mars 1962, AILLAUDE /Dame MAGNON rec. p.923
- TCF, 28 mai 1962, rec. p.818
- TCF, 2 juillet 1962, Préfet de la zone-Atlantique, rec. p.28
- TCF, 17 décembre 1962, Dame BERTRAND, rec. p.832
- TCF, 25 novembre 1963, Epoux PELE, rec. p.795
- TCF, 25 novembre 1963, Commune de SAINT-JUST CHALEYSSIN/Epoux THOMAS, rec. p.713
- TCF, 25 novembre 1963, CARUELLE, rec. p.791
- TCF, 6 novembre 1964, Ville de CANCASSONE, rec. p.573
- TCF, 27 juin 1965, Dame BARBIER, rec. p.624
- TCF, 27 juin 1966, GUIGON, rec. p.830
- TCF, 10 octobre 1966, Veuve CANASSE, p.834
- TCF, 17 octobre 1966, Dame CANASSE, D.1967, p.251
- TCF, 16 janvier 1967, LAQUIÈRE, rec. p.273
- TCF, 6 mai 1967, DONGY/ Société de l'autoroute Paris-Lyon, rec. p.656
- TCF, 12 janvier 1968, Epoux BARBIER, rec. p.789
- TCF, 15 janvier 1968, TAYEB, rec. p.791
- TCF, 15 janvier 1968, Compagnie Air-France/Epoux BARBAR
- TCF, 15 juin 1968, DELEZENNE, rec. p.128
- TCF, 15 juin 1968, Epoux BARBIER, rec. p.789
- TCF, 24 juin 1968, CREDEK, rec. p.795
- TCF, 15 juillet 1968, TAYEB, rec. p.792
- TCF, 30 juin 1969, SCI des paillons/Commune de BOISSETTES et du MEE-SUR-SEINE, rec. p.684
- TCF, 2 mars 1970, Commune riveraine de l'aéroport d'ORLY, JCP 1970.II.16324
- TCF, 15 janvier 1973, Préfet de Paris, p.843
- TCF, 2 avril 1973, Préfet de PARIS, RDP 1973 p.1329
- TCF, 22 avril 1974, BLANCHET, rec. p.791
- TCF, 22 avril 1974, Directeur général de la sécurité d'Orléans/BLANCHET, rec. p.791
- TCF, 8 novembre 1974, Epoux BENDER, rec. p.544

- TCF, 19 janvier 1976, FRAY, rec. p.802
- TCF, 13 décembre 1976, Chambre de commerce de Marseille, rec. p.705
- TCF, 5 décembre 1977, Demoiselle MOTSCH, rec. p.671
- TCF, 6 mars 1978, BERNARDI, rec. p.652
- TCF, 12 juin 1978, Société LE PROFIL, rec. p.648
- TCF, 28 mai 1979, Syndicat d'aménagement de CERGY-PANTOISE, rec. p.658
- TCF, 2 juillet 1979, CPA BÈRJIERS SAINT PONT/ministère de l'éducation nationale, rec. p.570
- TCF, 25 avril 1980, WAREQUIER, rec. p.643
- TCF, 7 juillet 1980, TIBAUT, rec. p.638
- TCF, 15 décembre 1980, TETTARD, rec. p.643
- TCF, 6 juillet 1981, ALLARD, rec. p.531
- TCF, 6 juillet 1981, JACQUOT/Commune de MAISCE, rec. p.507
- TCF, 19 mai 1982, FELIX VOLBRECHT, rec. p.563
- TCF, 8 novembre 1982, LEWIS et autres, rec. p.797
- TCF, 10 janvier 1983, ROBERT CAULE/Commune Onesse-Lahaie, D1983, rap. p114
- TCF, 24 janvier 1983, AJDA p.360 rec. p.536
- TCF, 4 juillet 1983, FRANCOIS, rec. p.539
- TCF, 13 février 1984, CORDIER et autres rec. p.447
- TCF, 13 février 1984, Commune de Pointe- à-Pitre, rec. p.536
- TCF, 2 juillet 1984, COURQUIN, DA 1984 n370
- TCF, 12 novembre 1984, LEVEAU, RDP 1985 p.511
- TCF, 21 janvier 1985, GREYEUE, rec. p.404
- TCF, 24 juin 1985, ROMAGNESI, Droit administratif 1985, com. 440
- TCF, 24 juin 1985, Juris-Data n1985-605733
- TCF, 20 janvier 1986, SA RABLOT, rec. p.298
- TCF, 31 janvier 1986, Clinique Saint-Laurent du Var, rec. p.443
- TCF, 9 juin 1986, EUCAT rec. p.301
- TCF, 9 juin 1986, Société amicale réunionnaise, rec. p.451
- TCF, 9 juin 1986, MAZNOLI, rec. p.300

- TCF, 12 janvier 1987, Compagnie des eaux et de l'ozone, rec. p.442
- TCF, 12 janvier 1987, VERSAILLES, 1988 p.1397
- TCF, 26 octobre 1987, Préfet région Ile-de-France, rec. p.453
- TCF, 25 janvier 1988, Préfet de la Charente- maritime/TGI LA ROCHELLE et fondation COUSTEAU, Gaz Pal, 1988 p.8
- TCF, 9 mai 1989, Préfet du Val-D'oise, rec p.534
- TCF, 6 juin 1989, Préfet de la région Île-de-France/Cour d'Appel de Paris, rec. p.492
- TCF, 14 mai 1990, rec. p.615
- TCF, 29 octobre 1990, MOYAL, RDP 199, p.1252
- TCF, 18 mars 1991, Epoux KICHEMIN, D.1991, IR, p.186
- TCF, 17 juin 1991, Mme. MAADJEL, rec. p.465
- TCF, 17 juin 1991, MADHAOUI, rec. p.466
- TCF, 4 juillet 1991, GAUDINCE, rec. p.469, LPA 1911 note ROUAULT
- TCF, 7 octobre 1991, rec. p.472
- TCF, 4 novembre 1991, GRINTER, rec. p.476
- TCF, 9 novembre 1991, CAMIF, rec. p.476
- TCF, 1 décembre 1991, SA du MULTY-les-BAINS, rec. p.480
- TCF, 2 décembre 1991, Préfet HAUTE-LOIRE, rec. p.770
- TCF, 13 janvier 1992, Mme. RICHAUD, rec. p.475
- TCF, 24 février 1992, Préfet de la Gironde, JCP 1992-IV- 167
- TCF, 25 avril 1994, Syndicat mixte d'équipement de Marseille, rec. p.856
- TCF, 24 octobre 1994, DUPPERASY et SLT Les ROCHETTES, rec. p.606
- TCF, 24 octobre 1994, Préfet de la région d'Île-de-France préfet de Paris/Fédération syndicale SUDPTT, rec. p.608
- TCF, 25 mars 1996, Société d'exploitation agricole, DA 1996, n305
- TCF, 24 juin 1996, Etablissement GAILLARD, rec. p.543
- TCF, 12 mai 1997, Préfet de police/BENSALEM et TAZNARET rec. p.328
- TCF, 20 octobre 1997, ALBERT, rec. p.535
- TCF, 19 janvier 1998, Union française de L'express et A/La Poste et A, rec. p.534
- TCF, 17 juin 1998, Union française de L'EXPRESSE, rec. p.534

- TCF, 19 octobre 1998, Préfet de Tarn, rec. p.822
- TCF, 7 décembre 1998, District de l'agglomération rennaise, rec. p.550
- TCF, 15 février 1999, MARTINEY, RFDA 1999 p.1109
- TCF, 15 mars 1999, FAULCON, rec. p.452
- TCF, 7 juin 1999, TARDIFF, JCP 1999.IV p.1855
- TCF, 7 juin 1999, Préfet ESONNE /Conseil de prud'hommes, Juris-Data, n1999-9630728
- TCF, 18 octobre 1999, Aéroport de Paris, rec. p.469
- TCF, 17 avril 2000, COLLET et autres/Air-France, rec. p.760
- TCF, 17 avril 2000, PROURQUIER, DA com. 16
- TCF, 5 juin 2000, TARTE/Commune ARCHIGNY, Juris-Data, n2000-117266
- TCF, 3 juillet 2000, MORIERE/Commune Saint-Michel, Juris-Data n2000-120621
- TCF, 23 octobre 2000, BOUSSADAR, rec. p.775
- TCF, 23 octobre 2000, BOUSSADOR, précité
- TCF, 12 février 2001, Commune Courdimanche, rec. p.531
- TCF, 18 juin 2001, DAVID LELAIDIER, rec. p.743
- TCF, 6 juillet 2001, SCI MALESHERBES OPERA et A, nC3793
- TCF, 22 octobre 2001, Juris-Data n2001-157135
- TCF, 19 novembre 2001, M.MOHAMED AJDA, 2002-I-234 et s
- TCF, 6 mai 2002, BINNET/EDF, rec. 2002 p.544 et AJDA 2002, p.1229
- TCF, 20 janvier 2003, FERNANDES, rec. p.567
- TCF, 28 avril 2003, DEBEAURAIN, Juris-Data n2003-217000
- TCF, 23 juin 2003, MONTAIGNAC, rec. p.208
- TCF, 15 décembre 2003, Juris-Data n2003-240486
- TCF, 29 décembre 2004, Epoux BLANCKEMAN/voies navigables de France, rec. p.526
- TCF, 19 juin 2004, MICHEL PIERRAT/Commune WILDENSTEIN, rec. p.510
- TCF, 24 juin 2004, Syndicat des copropriétaires de l'ensemble immobilier « Grand Boucle », rec. p.632
- TCF, 14 février 2005, M.CLAUDE X /www.revuegeneraledudroit.eu

- TCF, 21 mars 2005, Mme. ALBERTI SCOTT/Commune de Tournefort, rec. p.651, RFDA 2006.119
- TCF, 23 mars 2005, M.ALBERT SCOTT/Commune de TOURNEFORT, rec. p.651
- TCF, 23 mai 2005, Haut Commissaire de la République en Polynésie française, Président de l'Assemblée de la Polynésie française
- TCF, 25 mai 2005, Société CINEMAS HUEZ CHAMROUSSE, n274683
- TCF, 24 avril 2006, Société FRADAY SAR/Commune GUJAN-MESTRA, JCPA, act. 408, nC3500
- TCF, 16 octobre 2006, Caisse Centrale de réassurance/Mutuelle des architectes français, rec. p.640
- TCF, 17 décembre 2007, Electricité de la France/Assurance PACIFIA, rec. p.1113
- TCF, 20 février 2008, VERRIERE/Communauté urbaine Lyon, JPA, 2117
- TCF, 20 octobre 2008, RICHARD, n2008-371823
- TCF, 27 novembre 2008, Juris-Data n2008-373100
- TCF, 15 décembre 2008 KIM/Etablissement français du sang, rec. p.563
- TCF, 15 décembre 2008, VOISIN/RATP
- TCF, 6 avril 2009, Mme. FERRY/syndicat mixte des stations de l'AUDIHERGUE et de GREOLIERES rec. p.670
- TCF, 4 mai 2009, Préfet région Île-de-France, préfet Paris et société Editions, J-P TISSEROT/Centre monuments historiques, RFDA 2009 p.1082
- TCF, 21 juin 2010, bull. civ. 2010, Tribunal des Conflits n20
- TCF, 21 juin 2010, bull. civ. 2010, Tribunal des Conflits n21
- TCF, 22 novembre 2010, SARL Brasserie du théâtre/commune de REINS, AJDA 2010.2423
- TCF, 28 mars 2011, « Groupement forestier de BEAUME-HAIE/Office national des forêts », bull. civ. 2011, n7
- TCF, 17 octobre 2011, SCEA du Chéneau, C3828
- TCF, 12 décembre 2011, Commune NOUMEA/SARL LIMA, nC3824
- TCF, 23 mars 2012, Fédération Sud Santé Sociaux, n331805
- TCF, 17 juin 2013, 2 septembre 2013 n175, note JEANNE DE GLINIASTY

Arrêts du Conseil d'Etat libanais

- CEL, 6 juillet 1920, rec. BAZ n18 p.242
- CEL, 12 février 1929, rec. adm. Tome I, p.242
- CEL, 19 mai 1937, rec. adm, p.96
- CEL, 12 janvier 1938, rec. adm, tome 4 p.140
- CEL, 17 avril 1943, rec. de la jurisprudence des juridictions mixtes, section administrative, n56
- CEL, 16 janvier 1945, rec. adm. Tome 5 p.440
- CEL, 18 juin 1945, rec. CHIDIAC 1964, p.187
- CEL, 2 juin 1953, rec HATEM, n17 p.29
- CEL, 26 janvier 1956, AMER rec. BAZ 1957 p.39
- CEL, 2 février 1958, rec. adm, 1957, p.99
- CEL, 21 janvier 1959, AOUN rec.1960 p.13
- CEL, 22 janvier 1959, RAYESS, rec. 1959, p.22
- CEL, 27 juin 1959, AL-RAYES, rec. adm. 1959 p.23
- CEL, 30 juillet 1959, DIBES, rec. 1959, p.133
- CEL, 19 octobre 1959, rec. CHIDIAC 1960 p.6
- CEL, 23 octobre 1959, HH, rec. 1959 p.179
- CEL, 2 novembre 1959, NOUR ALLAH, rec. p.181
- CEL, 9 novembre 1959, rec. adm. 1960 p.12
- CEL, 16 novembre 1959, rec. adm, 4, p.10
- CEL, 5 avril1960, RIYAD TAHA, rec.adm, p.103
- CEL, 31 mai 1960, rec. adm, p.171
- CEL, 8 juin 1960, rec. CHIDIAC p.187
- CEL 16 juin 1960, ABOU AL ROUSSE rec.1960 p.168
- CEL, 27 janvier 1961, rec. CHIDIAC 1961 p.64
- CEL, 16 octobre 1961, rec. adm, 1961, rec. p.216
- CEL, 13 février 1961, rec. adm1961 p.107, CA. DU Mont Liban 12/5/1969, rec. administratif 1969, p.1207

- CEL, 16 octobre 1961, MOUAWAD, rec. 1961 p.213
- CEL, 16 novembre 1961, rec. CHIDIAC 1961, p.220
- CEL, 16 novembre 1961, rec. CHIDIAC 1961 p.215
- CEL, 21 janvier 1962, rec. CHIDIAC 1963 p.94
- CEL, 23 octobre 1962, KBAYSSI, rec. adm 1963, p.6
- CEL, 31 octobre 1962, rec. p.245
- CEL, 14 novembre 1962, rec. CHIDIAC 1963 p.93
- CEL, 5 décembre 1962, rec. CHIDIAC 1969 p.94
- CEL, 6 décembre 1962, rec. adm 1963, p.87
- CEL, 11 décembre 1962, rec. CHIDIAC 1963 p.90
- CEL, 21 décembre 1962, rec. CHIDIAC 1963 p.91
- CEL, 22 janvier 1963, rec.adm. 1963 p.135
- CEL, 22 janvier 1963, rec.adm 1963 p.135
- CEL, 24 mars 1963, rec. adm, 1964 p.131
- CEL, 28 mai1963, rec. CHIDIAC 1963 p.5
- CEL, 25 juin 1963, HAMOUD, rec. adm 1963 p.245
- CEL, 8 juillet 1963, CHEYA, rec. adm. 1963, p.244
- CEL, 1 août 1963, rec adm. p.45
- CEL, 11 juin 1963, rec. CHIDIAC 1963 p.277
- CEL, 17 juin 1963, rec. p.248
- CEL, 22 octobre 1963, rec. CHIDIAC 1964 p.4
- CEL, 20 juin 1964, rec. CHIDIAC 1964 P.182
- CEL, 9 juillet 1964, ALAM, rec. BAZ, 1964 p.209
- CEL, 20 août 1964, rec. CHIDIAC 1964, p.184
- CEL, 31 octobre 1964, rec. CHIDIAC 1965 p.4
- CEL, 16 janvier 1966, AL AMIN, rec. adm. 1967 p.74
- CEL, 7 février 1966, rec. CHIDIAC, p.62
- CEL, 6 juillet 1966, DARWICH, rec. adm, p.172
- CEL, 13 juillet 1966, rec. CHIDIAC 1966 p.188
- CEL, 18 août 1966, rec. CHIDIAC 1966 p.202
- CEL, 14 février 1967 rec.adm. 1967, p.122

- CEL, 14 février 1967, rec. CHIDIAC p.95
- CEL, 20 mars 1967, rec. CHIDIAC p.537
- CEL, 22 juin 1967, rec. adm 1967 p.179
- CEL, 10 février 1967, rec. CHIDIAC 1967 p.118
- CEL, 11 mai 1967, rec. CHIDIAC 1965, p.102
- CEL, 20 février 1968, rec. adm, 1968 p.55
- CEL, 21 février 1968, rec. CHIDIAC 1960 p.54
- CEL, 2 juillet 1969, rec. CHIDIAC 1969 p.175
- CEL, 4 mars 1971, rec. adm. 1971 p.123
- CEL, 8 juillet 1974, inédit
- CEL, 12 juillet 1974, KATORJI, rec. adm 1974 p.172
- CEL, 24 juillet 1974, inédit
- CEL, 20 août 1974, DOMANIAN, rec. BAZ, 1974 p.184
- CEL, 19 novembre 1974, inédit
- CEL, 19 juin 1978, BASSIL, inédit
- CEL, 29 juin 1979, inédit
- CEL, 25 mars 1982, ACHKOUTI, RJA n1 p.164
- CEL, 9 juin 1982, HATTOUM, RJA, n4 p.174
- CEL, 9 novembre 1982, Faillite de JOSEPH MOUNIR et Société à travers l'orient pour l'entreprise et le commerce, RJA n4 p.252
- CEL, 4 juillet 1984, HATER, RJA n1 p.110
- CEL, 18 juillet 1984, RJA n1 p.139
- CEL, 12 novembre 1984, RJA n1 p.348
- CEL, 23 janvier 1985, AL FURN, RJA n2 p.44
- CEL, 25 mars 1985, RJA n2 p.172
- CEL, 3 avril 1985, NAMMOUR/Banque du Liban et Etat, RJA, n2 p.187
- CEL, 30 octobre 1985, TABBARA, RJA n1 p.240
- CEL, 30 octobre 1985, NASSAR/Etablissement d'eau de METN, RJA, n2, p246
- CEL, 13 décembre 1986, rec. CHIDIAC, 1967 p.49
- CEL, 29 janvier 1987, FARAH, RJA n4 p.28
- CEL, 9 juin 1987, BADOURA, RJA n4 p.176

- CEL, 21 janvier 1988, SANHOURI, RJA n5 p.18
- CEF, 4 mai 1988, PLANTE, rec. p.1965
- CEL, 24 mai 1988, JAMMAL, RJA n5 p.204
- CEL, 5 juillet 1988, HABLI, RJA n5 p.292
- CEL, 8 janvier 1992, RJA n10 p.204
- CEL, 20 février 1992, AL NAJJAR, RJA n6 p.258
- CEL, 12 mars 1992, HARAKE/ Etat, RJA n6, II, p.302
- CEL, 12 mars 1992, RJA n6 p.297
- CEL, 17 décembre 1992, MAHFOUZY, RJA n7 p.91
- CEL, 18 janvier 1993, RJA n7 p.130
- CEL, 18 janvier 1993, TANNOURI, RJA n7 p.130
- CEL, 25 janvier 1993, RJA n7 p.140
- CEL, 3 novembre 1993, RJA n8 p.44
- CEL, 16 décembre 1993, SAIID, RJA n8 p.188
- CEL, 3 novembre 1994, EZZ-EL-DIN, RJA n9 p.47
- CEL, 4 janvier 1994, MANSOUR, RJA, 1995.I, p.203
- CEL, 25 août 1994, ord. Réf, SARKIS, RJA n8 p.599
- CEL, 4 novembre 1994, ALI/ Etat, RJA n8, I, p.203
- CEL, 4 novembre 1994, FARAH, RJA n16 p.167
- CEL, 23 novembre 1994, Société nationale pour le voyage maritime, RJA, n9 p.99
- CEL, 5 avril 1995, NAAMAN, RJA n9 p.450
- CEL, 29 mai 1995, HABLISS, RJA n9 p.427
- CEL, 1 juin 1995, GHOUSSAYNE N.B, RJA n9, II p.588
- CEL, 15 juin 1995, Saint-Vincent de Paris, RJA, n9 p.612
- CEL, 9 novembre 1995, Société libanaise-italienne pour la fabrication du savon
- CEL, 7 décembre 1995, Etablissement de sécurité sociale/Etat, RJA, n10, I, p.207
- CEL, 8 janvier 1996, HALLOT, RJA n10 p.283
- CEL, 15 janvier 1996, RJA, n9 p.348
- CEL, 31 janvier 1996, NAAMAN,RJA, n10 p.417
- CEL, 9 mai 1996, RJA n10 p.612
- CEL, 13 mai 1996, ZAGHRINI, RJA n10 p.627

- CEL, 8 juillet 1996, AKRA et fils, RJA n10, II, p.783
- CEL, 26 novembre 1996, RJA n11 p.116
- CEL, 10 décembre 1996, BOULOS et amis, RJA n12 p223
- CEL, 20 mars 1997, AMAYS, RJA n12 p.359
- CEL, 9 octobre 1997, HADAD, précité
- CEL, 7 janvier 1998, RIYACHI, RJA, n13, I, p.227
- CEL, 24 février 1998, CHALHOUB, RJA n13 p.350
- CEL, 3 mars 1998, MEHDI, RJA 1999 p.358
- CEL, 11 mars 1998, CHERKAWI, RJA n13 p.310
- CEL, 16 avril 1998, SARKIS, RJA n13 p.440
- CEL, 29 juin 1998 RJA n15-I p.609
- CEL, 29 octobre 1998, KHOURY, RFA n14 p.48
- CEL, 28 avril 1999, SAAB, RJA, n14 p.521
- CEL, 16 juin 1999, HAJJAR/Etablissement de l'exécution des grands projets pour la cité de Beyrouth, n14 p.643
- CEL, 1 décembre 1999, Association BARR et EHSSANIE, RFA n15 p.193
- CEL, 21décembre 1999, AWAYSS, RJA n25 p.220
- CEL, 21 décembre 2000, DACROUB, RJA n16 p.106
- CEL, 27 janvier 2000, EID, RJA n15 p.268
- CEL, 12 avril 2000, BALLOUT/Etablissement public pour le logement, RJA n15 p.560
- CEL, 26 avril 2000, ASSIR, RJA n15 p. 596
- CEL, 23 mai 2000, MATAR/Etablissement d'eau de Keserwan et Ftouh, RJA n15 p.655
- CEL, 18 février 2001, AMERJAOUI, RJA n16 p.204
- CEL, 26 février 2001, KASSAB, RJA n16 p.463
- CEL, 20 avril 2001, NASSOUR, RJA n16 p.638
- CEL, 21 mai 2001, NABAA, RJA n16 p.719
- CEL, 26 février 2001, KASSAB, RJA, n16 p.463
- CEL, 28 juin 2001, DANEDANE, RJA n16 p.868
- CEL, 17 juillet 2001, Etat/Société LIBANCELL, RJA n16 p.2004

- CEL, 13 décembre 2001, BRAYDE, RJA n17 p.295
- CEL, 31 janvier 2002, HOSSEIN, RJA n16 p.416
- CEL, 5 février 2002, Société du groupement RIYAD, RJA n17 p.424
- CEL, 7 février 2002, Hôpital islamique de Tripoli, RJA n16 p.433
- CEL, 15 février 2002, RJA n15 p.345
- CEL, 27 février 2002, HADAD et partenaire, RJA n17 p.520
- CEL, 5 mars 2002, RAAD/l'Etat, RJA n17 p.539
- CEL, 21mars 2002, OBEID, RJA n17 p.618
- CEL, 16 mai 2002, HELO, RJA n17 p.780
- CEL, 28 mai 2002, CHABCHAB, RJA, n19 p.838
- CEL, 11 septembre 2002, MOUFAREJ, RJA n17 p.678
- CEL, 28 octobre 2002, CHBIB, RJA n17 p.838
- CEL, 7 novembre 2002, BALOMIANE, RJA n29 p.159
- CEL, 17 décembre 2002, CHAMAA/Etat, RJA n19 p.292
- CEL, 21décembre 2002, KARAM, RJA n19,I, p.420
- CEL, 24 janvier 2003, MOUGHRABI, RJA, n19 p.553
- CEL, 27 janvier 2003 AL-DIRANI/Etat, RJA, n 19, II, p.552
- CEL, 29 janvier 2003, MOUGHRABI, RJA n19 p.553
- CEL, 24 avril 2003 KHOURY, RJA n19 p.867
- CEL, 15 octobre 2003, Etat/Héritiers de GEORGES ROUHANA, RJA n20 p.100
- CEL, 15 janvier 2003, BAZ/l'Etat, RJA n17 T.I. p.348
- CEL, 7 février 2003, MHANA, RJA n19 p.449
- CEL, 25 février 2003, WAKEF Maronite de Beyrouth, RJA n19 p.638
- CEL, 22 avril 2003, Farah/Etablissement public de logement, RJA n19 p.847
- CEL, 23avril 2003, SALEMEH, RJA n19, II, p.837
- CEL, 23 avril 2003, FARAH, RJA, n19 p.848
- CEL, 7 mai 2003, La ligue maronite/Etat, inédit
- CEL, 24 juin 2003, Héritiers IRANI, RJA n29 p.1136
- CEL, 2 octobre 2003, ASSI, RJA n20 p.5
- CEL, 11 janvier 2004, ASMAR, RJA n20 p.768
- CEL, 22 janvier 2004, ATOUTE, RJDA n20 p.580

- CEL, 24 mai 2004, YAZBEK, RJA n20 p.1185
- CEL, 27 mai 2004, NASER/Etat RJA n20, II, p.1206
- CEL, 12 juillet 2004, KOUSOUMJIAN, RJA n22 p.1082
- CEL, 18 novembre 2004, MAKHZOUMI, RJA n21 p.190
- CEL, 6 décembre 2004, CHARARA, RJA n21 p.226
- CEL, 7 mai 2005, RAAD/Caisse mutuelle de Notaire, RJA n21 p.685
- CEL, 10 mai 2005, FARHA, RJA n21 p.796
- CEL, 15 juin 2005, KAMAR, RJA n22 p.1054
- CEL, 4 octobre 2005, SAADE RJA n222,I, p.10
- CEL, 28 décembre 2005, FAKIH, ord ref, RJA n22 p.328
- CEL, 14 janvier 2006, AWAD, RJA n23 p.285
- CEL, 6 juin 2006, JABBOUR, RJA n22 p.974
- CEL, 12 juillet 2006, EID E, RJA, 2012, II, p.1092
- CEL, 8 novembre 2006, EDDE et amis, revue ADEL, 2007 p.182
- CEL, 11 janvier 2007, revue ADEL, 2008 p.1093
- CEL, 21 décembre 2006, MOUGHRABI, RJA n23 p.462
- CEL, 27 janvier 2007, ISMAYEL, RJA n23 p.1532
- CEL, 19 février 2007, CHOUKAIR, RJA n23 p.645
- CEL, 20 février 2007, Association des sociétés d'assurance au Liban, RJA n23 p.660
- CEL, 29 mars 2007, SEMAAN, RJA n23 p.926
- CEL, 24 mai 2007, BEYROUTHI, RJA, n23 p.1214
- CEL, 30 avril 2007, YOUNES, RJA n23 p.1071
- CEL, 5 août 2007, HABIB, n23 p.5
- CEL, 9 octobre 2007, ass. HADAD, RJA n13 p.20
- CEL, 29 novembre 2007, Commune ASSIA, rec. ADEL, 2009, p.575
- CEL, 18 juin 2008, Société HEAVY INDUSTRIEL FUELS SARL, inédit
- CEL, 12 avril 2009, BALLOUTE, inédit
- CEL, 13 mai 2009, Avocat SLEIMAN S, inédit
- CEL, 14 juillet 2009, VARTANE OUAKIANE, inédit
- CEL, 4 octobre 2012, HAIDAR, inédit

- CEL, 3 décembre 2012, EDRISS S, inédit
- CEL, 25 avril 2013, réf. ord, Electricité du Liban, inédit
- CEL, 12 juin 2013, réf. ord, CHAMES, inédit
- CEL, 19 février 2014, SAKER/Etablissement public de l'électricité du Liban, inédit
- CEL, 17 juin 2014, KASHMAR, inédit

Arrêts de la Cour de cassation civile libanaise

- Cass lib, 21 octobre 1936, rec. des décisions du conseil, tome 4, p.62
- Cass lib, 28 février 1939, recueil de la jurisprudence mixte, tome I, n19 p.267
- Cass lib, 31 mai 1956, rec.BAZ n39 p.84
- Cass lib, 23 mai 1956, rec. BAZ n4 p.92
- Cass lib, 27 décembre 1957, rec. BAZ n5 p.97
- Cass. lib, 30 janvier 1958, rec. CHIDIAC 1959 p.3
- Cass lib, 31 mai 1958, rec. BAZ n6 p.84
- Cass lib, 22 février 1960, rec. adm, 1962 p.10
- Cass lib, 9 juin 1961, rec. BAZ, n9 p.227
- Cass lib, 22 juin 1961, rec. CHIDIAC 1962 p.3
- Cass lib, 25 juin 1961, rec. CHIDIAC 1962 p.3
- Cass lib, 29 mars 1962, rec. BAZ n9 p.213 n34
- Cass lib, 20 février 1963, rec.BAZ, 11, p.12 n3
- Cass. lib, 2 décembre 1964, rec. BAZ n12 p.188
- Cass lib, 23 décembre 1964, rec. BAZ, 12, p.237
- Cass lib, 11 janvier 1965, rec. adm, p.1966 et 12/3/1965, rec. BAZ p.13
- Cass lib, 19 janvier 1965, bulletin judiciaire p.183
- Cass lib, 29 avril 1965, bulletin judiciaire p.670
- Cass lib, 23/1/1968 rec.BAZ, 16, p.330 n10
- Cass lib, 3 juillet 1968, Municipalité CHOUWAIFAT, rec. Baz n16 p.310
- Cass. lib, 7 janvier 1969, rec. BAZ n17 p.257
- Cass lib, 21 janvier 1969, rec. revue ADEL 1970, p.48

- Cass lib, 7 octobre 1969, rec. BAZ n17 p.290 n112
- Cass lib, 16 décembre 1969, rec. BAZ n16 p.144
- Cass lib, 29 avril 1970, BACHIR, rec. Baz n18 p.223
- Cass lib, 23juin 1970, rec. BAZ n18 p.157
- Cass lib, 2 mars 1972 rec.BAZ 19 n22 p.260
- Cass lib, 10 janvier 1981, Etat libanais/héritier de CHEKER ALLAH ATIEH, inédit
- Cass lib, 23février 2006, revue ADEL, 2007 p.1787

  Cass lib, 2 décembre 2008, l'Etat/ZAYTOUNE, rec. SADER, p.1099
- Cass lib, 20 mai 2008, CASSENDRE 2008, p.1117
- Cass lib, 10 juillet 2008, JOHA et amis, revue ADEL 2009 p.1652
- Cass lib, 18 décembre 2008, SARKIS, rec. SADER p.477
- Cass lib, 10 novembre 2009, ABOUD, rec. SADER, p.879
- Cass lib, 26 janvier 2010, MOUSAWI, rec. SADER p.535
- Cass lib, 28 janvier 2010, revue ADEL 2010 p.1675
- Cass lib, 11février 2010, CASSENDRE 2010 p.2.3
- Cass lib, 27 mai 2010, CASSENDRE 2010, p.857
- Cass lib, 14 octobre 2010, KHOURY, rec. SADER, p.591
- Cass lib, 17 décembre 2011, LAUAND, rec. SADER, p.405

Arrêts de la Cour de Cassation civile française

- Cass. civ, 3 août 1810, bulletin civil, n98, cité par LESCLOUS V, l'appréciation des actes administratifs par le juge répressif, JCP 1994, 3747
- Cass civ, 11 avril 1835, CHOIX, D 35-1, p.281
- Cass.civ., 19 décembre 1854, Veuve BRUN, Sirey 1855, p.265
- Cass civ, 27 janvier 1858, D1958 n670
- Cass civ, 3 juin 1872, ROLLIN, D.1872-I-385,
- Cass civ, 3 aoû t 1874, Has/Valentine-S, 1876-I-481
- Cass. civ, 17 novembre 1897, 1ere chambre JCP 1988, IV p.30
- Cass civ, 30 janvier 1912, Etat/D'HATTECORT, droit public 1914, 1 p.265

- Cass civ, 8 janvier 1923, D 1923.I.33
- Cass civ, 6 mars 1923, D.1923.I.81
- Cass civ, 30 mars 1926, D 1926.I.177
- Cass. civ, 27 avril 1926, Gaz. P., 1926. II 83
- Cass civ, 9 avril 1940, Gaz. P., 1940-II-5
- Cass civ, 20 mai 1941, DA 1941.J.58
- Cass civ, 25 juin 1941, D.1943.12
- Cass civ, 3 novembre 1949, D 1949.6.9
- Cass. Civ, 25 mai 1953, JCP 1954 II-8015
- Cass civ, 5 novembre 1953, bull. civ IV n692
- Cass.civ, 22 décembre 1953, Ville d'AVRANCHES et Etat français, JCP 1954- IV-17
- Cass civ, 18 mai 1954, bull civ, n256
- Cass.civ, 8 juillet 1954, JCP 1955, II, 8674, obs. VEDEL
- Cass civ, 7 décembre 1954, AJ 1955.II n14
- Cass civ, 25 octobre 1954, AJ 1955, II, p.12
- Cass civ, 12 mars 1956, bull. civ. I, n24
- Cass civ, 23 novembre 1956, Dr. GIRY, JCP, 1953.II.1371
- Cass civ, 30 octobre 1957, JCP, 1958-II-10418
- Cass civ, 21 avril 1958, Maret DUTERTRE, action pénale 1958 n418
- Cass civ, 20 mars 1969, JCP, 1969.II.16106
- Cass civ, 19 janvier 1971, rec.BAZ 19 p.132 n3
- Cass 1ere civile, 23 mars 1971, D.1971, sommaire 159
- Cass civ, 22 mai 1974, Ville DINARD, JCP 1975.II.15089
- Cass civ, 24 octobre 1977, Commune de BOUGUENOIS JCP, 1979 n191517
- Cass.civ , 17 janvier 1978, bull.civ. III, n42 p.34
- Cass civ, 14 mai 1978, GOYENETCHE, bull. civ. 1978.III. n118
- Cass civ, 26 juin 1979, G. Pal. 1981. I.3
- Cass civ, 11 décembre 1979, PREYVAL, JCP 1981 n19501
- Cass civ, 11 décembre 1979, JCP 1981-I-19501
- Cass civ, 16 décembre 1980, JCP 1981. II.1089

- Cass civ, 24 avril 1981, bull. civ. 1986.II. n100
- Cass civ, 9 mars 1982, SIEBERT/MISSLER, bull. civ. 1982.III. n65
- Cass, 3 novembre 1982, 1ere civ, bull. civ, I, n314
- Cass civ, 28 mai 1984, BUISSON et LISTZMAN, D.1985, p.313
- Cass civ, 4 novembre 1986, bull. civ, 1986-I-252
- Cass civ, 12 novembre 1987, bull. civ, 1987.I.n293
- Cass civ, 12 juin 1990, bull. civ. I n163
- Cass civ, 29 novembre 1990, Ville de Lillebonne, JCP 1951.II.6020
- Cass civ, 1ere chambre, 9 octobre 1991, Bull. Civ 1991, I n261
- Cass civ, 4 décembre 1991, Office des postes et télécommunication, JCP 1991-IV-40
- Cass civ, 5 février 1992, Bull. civ, I, n56
- Cass.civ, 25 février 1992, Directeur général des douanes contre LST, G. Pal, 24-25 juillet 1992, p.14
- Cass civ, 13 janvier 1993, Conseil régional de Guadeloupe, bull. civ. 1913.I. n86
- Cass civ, 27 janvier 1993, RFDA 1993 p.1165
- Cass civ, 23 mars 1993, SA BURG industries/SA ELF AQUITAIRE NORGE, JURIS DATA, n1993-001458
- Cass civ, 11 juillet 1994, bull criminel, 1994, n271
- Cass civ, 11 janvier 1995, MALYÉ, JCP 199, IV p.118 n960
- Cass civ, 17 janvier 1995, bulletin civil, I, n40
- Cass civ, 25 septembre 1995, bull civ, 1995 n279
- Cass civ, 30 juin 1996, Société THERMAL JONZA/Directeur général des impôts, bull civ 1996.IV n31
- Cass civ, Fr, 3 juillet 1996, Commune Bonneuil-en-France, bull. civ. 1996, n173, cité par STILLMUNKES, op. cit p.14
- Cass civ, 11 décembre 1996, bull. civ, 1996 n462
- Cass civ, 22 janvier 1997, DIAS DE LOMBA, bull civ, 1997 n27
- Cass civ, 3 mai 2000, droit adm, 2000 an 158
- Cass civ, 26 février 2002, AJDA 2002, p.922
- Cass civ, 25 septembre 2002, 3eme, bull.civ I n1318

- Cass civ, 1er octobre 2002, Fédération départementale chasseur NIEVRE, droit pénal 2003, comm 7
- Cass civ, 23 octobre 2003, bull civ 2003.II, n331
- Cass civ, 13 novembre 2003, bull. Civ. 2003.I n232
- Cass civ, 14 octobre 2004, bull. civ. 2004.I n232
- Cass civ, 14 décembre 2004, Juris-Data, n2004-020146
- Cass. civ, 1ere chambre, 20 juin 2006, bull. civ, I, n324 p.280
- Cass civ, 14 novembre 2006, Commune BONDY, Bull. civ. 2006.I n409
- Cass. Civ., 28 novembre 2006, Bull. civ. n529, p.467
- Cass civ, 10 novembre 2009, Juris-Data, n2009-050251
- Cass civ, 9 décembre 2009, Juris-Data n2009-050653
- Cass civ, 3 mars 2010, 1ere chambre, Bull. civ. 2010.I, n57
- Cass civ, 10 avril 2013, n12-13.902

Arrêts de la Cour Criminelle libanaise

- Cass. Crim, 16 avril 2002, rec. HAMOURABI, jurisprudence judiciaire, publié sur le site HAMOURABI
- Cass. Crim, 27 juin 2002, rec. HAMOURABI, jurisprudence judiciaire, publié sur le site HAMOURABI
- Cass. Crim, 5 février 2007, FREIJI, rec. SADER, p.45
- Cass. Crim, 19 avril 2007, KAZANE, rec. SADER p.93

Arrêts du Juge unique au Liban

- Juge unique de BAABDA, 16 décembre 1963, rec. ADEL p.1966
- Juge unique de Beyrouth, 11 septembre 1963, rec. lib, 1963 p.15

Arrêts du Tribunal des Conflits libanais

- TCL, 7 avril 2005, Notaire RAAD, RJA n21 p.685

Arrêt de la Cour d'Appel au Liban

- CA. du Mont Liban 12 mai 1969, rec. administratif 1969, p.1207

Arrêts des Cours d'Appel en France

- CA Pau, 21 novembre 1980, JCP 1982, IV 97
- CA Paris, 16 mai 1983, RD imm.1984, p.288
- CA Bordeaux, 4 avril 1991, n89BX01147
- CA de Versailles, 17 mai 1995, Juris-Data1995-050339
- CA de Paris, 17 décembre 1996, ARAB ABDELWAHAB, droit pénal 1997, comm 46
- CA Reins, 18 mars 1998, Juris-Data, n1998-04662
- CA Angers, 4 décembre 2012, Serge X, n11101342
- CA Paris, 25 septembre 2013, MX, n13102976
- CA Paris, 3 juillet 2014, Commune D'ATHIS-MONS, n13/08230

Arrêts des Cours administratives d'appel en France

- CAA Paris, 20 juillet 1991, ROSSI, n17PA03091
- CAA Paris, 22 novembre 1994, Conservatoire espace littoral et visages lacustre, rec. p.931
- CAA Nancy, 30 novembre 1995, Commune HAMBACH, n93NCO1181
- CAA Lyon, 11 mars 1997, Mme. SUZETTE X/Etat n89 PAO1593 1991
- CAA Paris, 18 juin 1998, Association défense résidents Bois de Luat et environs, n95PA02176
- CAA Lyon, 25 juin 1998, LICHTENAUER, n95LY00238
- CAA Marseille, 16 mai 2000, JCP 2001 n113
- CAA Bordeaux, 30 mai 2000, PHILIBERT, n91890CX0747
- CAA Bordeaux, 12 juin 2003, Claudine X/Electricité de France-Gaz de France n98BX00291 inédit au recueil LEBON
- CAA Marseille, 13 septembre 2004, Parc national Cévennes, AJDA 2005 p.1583
- CAA Lyon, 14 avril 2005, Communauté de communes du Canton de Monestier-de-Clermont n99LY02486
- CAA Bordeaux, 27 mars 2007, Société nationale des chemins de fer français (SNCF), n06BX01570
- CAA Lyon, 18 janvier 2011, BENNEOUI, n 08LY01519
- CAA Nantes, 4 février 2011, Commune du Tablier, n09NT0194, inédit au recueil LEBON
- CAA Douai, 17 février 2011, Commune ACQUIGNIER, n09DA01680
- CAA Paris, 11 mai 2000, MOCCHI, Droit fiscal 200, comm.416
- CAA Lyon, 24 avril 2012, M.RENE A/Commune d'ALBERTRILLE, n11LY02258
- CAA Marseille, 8 octobre 2012, n10MAO1927
- CAA Paris, 20 juin 2013, Mme. C/Syndicat central de l'hydraulique, n11PA03142, inédit au recueil LEBON
- CAA Lyon, 4 juillet 2013, Mme. B, n12LY03088, inédit

- CAA Lyon, 18 juillet 2013, Mme. B.A/Centre des congrès d'Aix-les-Bains, n13LY00102, inédit au recueil LEBON
- CAA Versailles, 31 octobre 2013, Société COVEA FLEET-AUTO FLOTTES
- CAA Marseille, 7 novembre 2013, M.A.C/Société nationale de chemin de fer, n12MA01117, inédit au recueil LEBON
- CAA Lyon, 9 janvier 2014, M. C.A et Mme. E.D/Société anonyme d'économie mixte des remontées mécaniques et des pistes du Grand Bornand et la Commune du Grand Bornand, n13LY02160
- CAA Bordeaux, 3 février 2014, Association « La vie du voyage », n12BX01928
- CAA Nantes, 11 mars 2014, Communauté de Communes du pays de BAUD, n12NT00073, inédit au recueil LEBON

Jugements des Tribunaux administratifs en France

- TA spécial, 22 novembre 1955, recueil CHIDIAC, 1957 p.35
- TA Nantes, 27 avril 1956, GAUDIN, rec. p.537
- TA Amiens, 2 décembre 2008, FROIDEVAL, AJDA 2009 p.555
- TA Amiens, 15 mars 2011, Société DEWEZ, n0800543

Décisions du Conseil Constitutionnel en France

- CCF, 9 juin 1986, EUCAT, rec. p.301
- CCF, 23 janvier 1987, Conseil de la concurrence, GAJA op. cit p.628
- CCF, 23 janvier 1987, Conseil de la concurrence, AJDA 1987, p.315 note CHEVALLIER
- CCF, 28 juillet 1989, Loi relative aux conditions de vigueur et d'entrée des étrangers en France, rec. CC p.81
- CCF, 25 octobre 2013, Société BOULANGER, n2013-351 QPC

INDEX ALPHABÉTIQUE

Les numéros renvoient aux pages

A

Accessoire :

- *Définition* : 164 et s
- *Répartition de compétence* : 7 – 32 – 295

Acte administratif:

- *Appréciation de légalité* : 338 et s
- *Interprétation* : 333 et s

Acte détachable : 252 – 292 – 327

Acte d'état civil : 104 et s

Acte de police judiciaire : 227et s

Atteinte à une liberté : 87 – 92 – 127 – 135 – 152 – 162 – 347

Atteinte à la propriété : 64 et s – 78 et s – 90 et s – 135 – 147

C

Compétence du juge administratif : 30 et s – 77 et s – 352

Compétence du juge judiciaire : 31 et s

Conseil Constitutionnel: 21 – 57 – 215 – 295 - 311

Conseil d'Etat français : 20 et s

Conseil d'Etat libanais: 24 et s

Conseil de la concurrence : 57 – 295 et s – 311 et s – 355

Contrats administratifs : 42 – 250 et s – 286

Contrats de droit privé : 203– 256 – 285 et s

Contrats des services publics industriels et commerciaux : 258 et s

D

Dérogations législatives : 295 – 318 – 323 et s

Domaine privé :

- Gestion: 281 – 289 et s
- Régime juridique : 276 et s

Domicile : 105

E

Electorat : 108 et s

Empire ottoman : 21 et s – 39

Emprise irrégulière :

- *Conditions* : 98 et s
- *Définition* : 97 et s
- *Effets* : 100 et s

Etat des personnes : 103 et s - 109

F

Fonds d'indemnisation : 304 et s

J

Juge civil : 333 et s

Juge répressif : 344 et s

L

Liberté :

- *Fondamentale* : 123 et s
- *Individuelle* : (voir atteinte à la liberté)
- *Publique* : 64 et s – 90 et s

N

Nationalité : 107 et s – 117 et s

Nom : 106 et s

O

Ordre professionnel : 240 et s

Ouvrages publics : 265 – 269 –299

P

Police administrative : 222 et s

Police judiciaire:

- *Acte de …* : 227 et s
- *Critère* : 222 et s
- *Mesures de ….* : 222 et s

Propriété privée : (voir atteinte à la propriété)

Propriété intellectuelle: 74 et s – 314

Propriété foncière : 321 et s

R

Référé :

- *Administratif* : 121 et s
- *Liberté*: 122 et s
- *Suspension* : 120 – 122 – 129

Registre foncier : 325 et s

Réquisition : 319 et s

Responsabilité :

- *De l'armée* : 303
- *Causée par un véhicule : (voir véhicule)*
- *Contractuelle des services publics* : 250 et s
- *Extracontractuelle des services publics* : 262 – 285
- *Des membres de l'enseignement public* : 297 et s

S

Sécurité sociale : 315 et s

Séparation des autorités : 18 – 21 – 48 – 69 – 96 – 139 – 151 – 207 – 297 – 311 – 323 – 354

Séparation de pouvoir : 24 – 28 – 33

Service public :

- *Administratif* : 172
- *Critère* : 177 et s
- *Définition* : 169 et s
- *Effets* : 186 et s
- *Industriel et commercial* : 175 et s
- *Judiciaire* : 206 et s – 217
- *Notion de ..* : 169 et s
- *A nature hybride* : 234 et s
- *Professionnel : (voir ordre professionnel)*
- *Sociaux* : 235 et s

T

Titre de créance : 328 et s

Titre de perception : 22 – 328

Travaux publics : 21– 265 – 270 – 276 – 288 – 320

Tribunal des conflits :

- *Français* : 46 et s
- *Libanais* : 49 et s

V

Véhicule : 300 et s – 320 et s

Voie de fait :

- *Compétence du juge administratif* : 97 et s
- *Compétence du juge judiciaire* : 94 et s
- *Conception nouvelle* : 71 et s
- *Conditions* : 82 et s
- *Définition doctrinale*: 63 et s
- *Définition jurisprudentielle* : 66 – 73
- *Effets* : 93 et s

Liste des établissements publics administratifs et des établissements publics industriels et commerciaux au Liban

- Conseil d'organisation de la télécommunication
- Comité de contrôle sur les banques
- Le conseil national des médias
- L'office national des médicaments
- Banque du logement
- Banque nationale des crédits d'agriculture, d'industrie et de propriété foncière
- Banque nationale pour le développement d'agriculture
- Bourse de Beyrouth
- L'établissement national pour la garantie des dépôts
- L'établissement national pour la garantie des investissements
- Banque du Liban
- L'aviation du Moyen orient (MEA)
- Télévision du Liban
- La haute institution nationale pour la musique
- Etablissement public de l'eau du Nord
- Etablissement public de l'eau du Sud
- Etablissement public de l'eau du Bekaa
- Etablissement public de l'eau de Beyrouth et du Mont Liban
- Etablissement national du lac Litani
- Conseil supérieur de privatisation
- Conseil économique et social
- L'université libanaise
- Casino du Liban
- Conseil de développement et de construction
- Conseil national pour la recherche scientifique
- Etablissement public ALISAR

- Etablissement public IDAL
- Le conseil supérieur du secours
- Etablissement national pour le recrutement
- Comité de gestion et d'investissement de la société Radio Orient (OGERO)
- La caisse nationale pour la sécurité sociale
- La gestion du monopole du tabac
- Etablissement public d'investissement du port de Beyrouth
- Le comité national de l'aviation civile
- Etablissement de l'archive national
- Conseil du Sud
- L'établissement de coopération des fonctionnaires de l'Etat
- Etablissement des chemins de fer et du transport
- L'institut pédagogique pour la recherche et le développement
- Etablissement de recherche scientifique et d'agriculture
- Etablissement public LEBNOR
- La caisse centrale des déplacés
- L'électricité du Liban
- Etablissement public du logement
- L'institut de gestion de la circulation et des véhicules
- L'école nationale de l'administration (ENA)
- Etablissement d'investissement du port de Saida
- Etablissement d'investissement du port de Tripoli
- La région économique spéciale à Tripoli